HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	財政投融資の民主的統制：財政投融資計画の国会議決問題と財政投融資改革
Author(s)	萬場, 大輔
Citation	北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル, 8, 147-180
Issue Date	2001-12
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/22328
Type	bulletin (article)
File Information	8_P147-180.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

財政投融資の民主的統制

―― 財政投融資計画の国会議決問題と財政投融資改革 ――

萬場大輔（まんばだいすけ）

目　次

はじめに …… 149
第１章　財政投融資制度のしくみ …… 150
　第１節　財政投融資の概要 …… 150
　　(1)　財政投融資とは何か …… 150
　　(2)　財政投融資の規模と機能 …… 151
　　(3)　財政投融資の法制度 …… 152
　第２節　財政投融資計画の概要 …… 152
　　(1)　財政投融資資金計画 …… 152
　　(2)　財政投融資原資見込 …… 158
　　(3)　財政投融資使途別分類表 …… 159
第２章　財政投融資計画の国会議決問題 …… 159
　第１節　財政投融資の国会議決問題の浮上 …… 160
　　(1)　初期の国会議決問題 …… 160
　　(2)　国会議決問題の本格化 …… 160
　第２節　二重議決問題と弾力条項問題 …… 161
　　(1)　財政制度審議会の中間報告 …… 161
　　(2)　二重議決問題 …… 162
　　(3)　財政投融資の弾力条項 …… 164
　第３節　長期運用法の制定 …… 165
　　(1)　政府・大蔵省の検討 …… 165
　　(2)　財政制度審議会の最終報告 …… 166
　　(3)「長期運用法」の国会審議 …… 167
第３章　財政投融資制度の改革 …… 168
　第１節　財政投融資改革の概要 …… 168
　　(1)　財政投融資改革の経緯 …… 168
　　(2)　新財政投融資の原資部分 …… 169
　　(3)　新財政投融資の中間部分 …… 171

(4) 新財政投融資の運用部分 …… 172
第2節 財政投融資改革後の財政投融資計画 …… 172
(1) 改革後の財政投融資計画 …… 172
(2) 新財政投融資と国会の議決 …… 173
おわりに …… 175

はじめに

財政投融資とは，郵便貯金・年金資金・簡易生命保険資金等，公的な信用を背景に市場等を通じて集めた資金を，国が統一的，一元的に管理・運用するシステムであり，その資金は，企業・個人向け融資や社会資本整備等幅広い領域で活用されている。しかし，財政投融資制度はその制度の複雑さから一元的に捉えることが難しく，多くの人にとって非常に分かりにくい制度となっている。

財政投融資計画は，国家が財政投融資制度を使い，どのような資金をどのように運用したかを表すために，1953年から作成されている。財政投融資計画は，財政投融資資金計画表，財政投融資原資見込，財政投融資使途別分類表のいわゆる財投三表からなり，一般会計とともに，予算審議の参考資料として国会に提出されている。この財政投融資計画について，国会の議決を直接受けないということが財政民主主義の観点から問題とされてきた。

「第二の予算」とも呼ばれる財政投融資は，発足当初から徐々に規模を拡大し，1965年には，一般会計予算の40%を越える規模にまでなっていた。また，質的にも1955年以降は，一般会計で賄うべき財源である消費的支出や資源配分的支出を財政投融資の資金で賄うという「一般会計の財政投融資化」という現象が見られるようになる。そして，1965年以降は，財政投融資資金の中核である資金運用部資金が，国債の引受けや特別会計への貸し付け等，事実上の一般会計の財源に振り返られているという「財政投融資の一般会計化」が強まっていった。

このような財政投融資の量的規模の拡大や質的変化に伴い，国会による財政の民主的統制の観点から財政投融資計画の国会議決問題が浮上したのである。この結果，新たに5年以上の運用に限って国会の議決を必要とする「資金運用部資金並びに簡易生命保険および郵便貯金の積立金の長期運用に対する特別措置に関する法律」（以下，「長期運用法」）が作成され，国会の議決を必要とする制度に改善された。しかし，財政投融資計画として国会議決を受けることはなく，依然として財政投融資計画全体を国会の議決案件とすべきとする議論が続いてきたのである。

そして，1990年代に入り，財政投融資の民主的統制は新たな局面を迎えることになる。それは，財政投融資対象機関の累積赤字が増大し，それに対するチェックが必要とされたからである。そして，行財政改革による国家行政の減量要求・金融制度改革の流れにより，財政投融資制度が改革されることになった。具体的には，1998年6月12日に成立した「中央省庁改革等基本法」により，財政投融資制度の抜本的改革を行うことが決定し，2000年5月24日，「財政投融資改革関連法」が成立したのである。

今回の改革の最大の柱は，市場原理に基づいて能動的に投融資活動に必要な額を調達する姿に財政投融資を変えることであった。具体的には，郵便貯金や年金資金等の資金運用部への預託義務を廃止し，財投債（財政融資資金特別会計債）や財投機関債（財政投融資対象機関が発行する政府保証のない公募債）を発行して，特殊法人等の財政投融資対象機関の施策に真に必要な資金だけを市場から調達する仕組みに変わることになる。

今回の改革により，財政投融資制度の民主的統制もその姿を多少なりとも変えることになる。財政投融資に対する最大の民主的統制である財政投融資計画は，法律上規定されていなかったものが，今回の改革により，法律上国会に提出することが明記された。また，財政投融資対象機関については，財投機関債の発行により市場の評価にさらすことが改革の中心であるが，政策コスト分析を行うことにより，特殊法人等の財政投融資対象機関の業務・財務の改善，財政規律の向上を図ることにしたのである。

市場原理に基づいた制度にするということは，国会の民主的統制を減少するともいうこともできる。しかし，市場原理により判断されるものであれば，特殊法人等公的機関が事業をなす意味が薄れてしまうことになる。そもそも財政投融資が対

象とする領域は，公的部門でも民間部門でも処理できない領域である。従って，財政投融資に国会のコントロールを及ぼすという意味において，国会の財政投融資計画への関与の仕方が重要になってくるのである。

本稿では，こうした財政投融資計画への国会の関与の仕方について，過去の国会議決問題での議論と財政投融資改革後における財政投融資計画の変化について論じることで，財政民主主義の下での今後の財政投融資の民主的統制へ向けて考えてみるものである。

第1章　財政投融資制度のしくみ

第1節　財政投融資の概要

(1)　財政投融資とは何か

「財政投融資と何か」という問いに対して，答えを出そうとすることは容易ではない。それは，財政投融資制度[1]が非常に幅の広いものであって，その対象領域を明確化できないからである。これは，「財政投融資法」というべき基本法がないことにも起因していよう。沿革的にも[2]様々な制度の集合体として成立してきた財政投融資については，いくつかの定義づけがこれまでも試みられてきた。

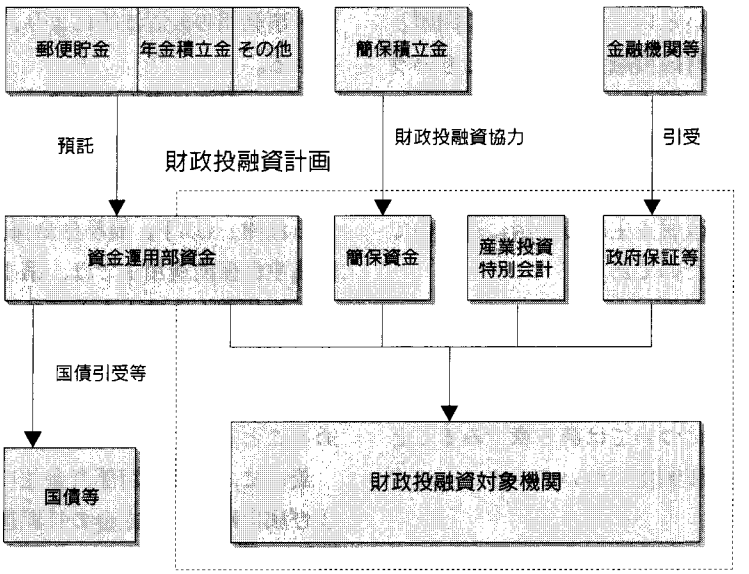
①「資金運用部資金等の有償資金を中心とした政府の投融資活動であって，毎年度，財政投融資計画としてまとめられているもの」(石川周・行天豊雄編著『財政投融資』1977)，②「国の制度・信用に基づいて集められた郵便貯金や年金等の各種の公的資金を財源として，国の政策目的実現のために受益者負担を求めるべき分野等有償資金で対応することが効率的・効果的である分野において国全体の立場から一元的・効率的に行われる政府の投融資活動である」(中川雅治，乾文夫，原田有造共編『財政投融資』大蔵財務協会 1994)，③「郵便貯金・年金資金等公的信用を背景に調達した貯蓄性有償基金を原資として，国の政策的意思決定に基づく資金配分により，国・地方の財政・公的企業・民間企業・個人等に対し貸付け等を行う制度」(宮脇淳『財政投融資の改革』東洋経済新報社 1995)，等の定義づけがある[3]。

しかし，①と②・③では，定義が大きく異なっている。財政投融資計画を財政投融資と定義する①に対し，②・③は，財政投融資を政府の投融資活動として捉えている点である。財政投融資計画を財政投融資制度そのものとすることは，同義反覆的な定義である。なぜなら，結局は「財政投融資計画とは何か」ということが問題になり，財政投融資が定義付けられていないからである。財政投融資計画は，財政投融資対象機関[4]に対する長期（5年以上）の資金運用を計上したものであるが，作成することが法律上の義務ではなく，政府が予算の参考資料として作成しているだけであり[5]，いかなる項目をいかなる形態で財政投融資計画にのせるかは政府・財務省の自由裁量に任されることになってしまっている。その意味では，②・③は，財政投融資を政府の投融資活動として捉えている点で有用な定義づけとなっていえよう。(図1参照)

一般に，「財政投融資」という言葉は様々な意味で使われている。郵便貯金，簡保資金のように原資面にスポットを当てた場合もあれば，政府系金融機関の投融資活動だけに焦点を当てて財政投融資を論じる場合もある。「財政投融資」を議論しようとする場合には，その範囲を確定して議論することが必要になってくる。

このように，財政投融資については，一言で述べるのが大変困難であるのだが，本論文では，「財政投融資計画」を含めた政府の投融資活動全体について「財政投融資」として論じていくことにしたい。それは，財政投融資の民主的コントロールを考えていく上で，財政投融資計画と財政投融資計画外部分との違いを明らかにしていくことが，財政投融資の定義自体を明らかにすることになるのではないかと考えるからである。とすると，「財政投融資計画と何か」ということも大いに重要になってくることになる。財政投融資計画に何を載せるかは，国会ひいては，国民への説明責任を果たすという意味で財政投融資の民主的コントロールという問題の根幹だからである。

図1　旧財政投融資制度と財政投融資計画



(2)　財政投融資の規模と機能

財政投融資の規模についてであるが，1999年当初財政投融資計画で52兆8992億円，2000年度当初財政投融資計画で43兆6760億円となっている。これは，2000年度の一般会計歳出予算額が，84兆9871億円であることから考えてみてもいかに大きい規模かが分かるであろう。

だが，財政投融資計画は，5年以上の長期運用計画を対象としているため，計画に計上されない5年未満の短期運用や国債引受を含めた毎年の累積，すなわち既存資金運用残高をみなくては，財政投融資の規模を正しく把握できない。資金運用残高は，1999年度で443兆658億円（資金運用部特別会計貸借対照表），資金運用部に預託されない簡易生命保険の資金残高117兆2683億円を加えると，560兆3342億円にものぼることが分かる。

このような規模である財政投融資であるが，その機能とは，大きく分けて2つあるとされる。

第1は，財政が担う資源配分機能である。財政は市場メカニズム内の民間分野では適応できない分野に対応することが求められている。その中でも，高速道路等の社会資本のように地域全体の人々に便益が及ぶという外部経済効果が大きい分野，あるいはエネルギー開発のように，投資に必要な資金が大きく短期的な回収が難しいなどの理由で，民間では十分に対応できない分野がある。そのような分野には，財政投融資が，民間金融機関では供給できないような長期・固定・低利の資金の供給という有償資金を活用しながら，受益者負担を求めるべき分野，あるいは資金面で民間金融機関を補完すべき分野において，資源配分機能を発揮することができる。

第2は，財政投融資が担う景気調整機能である。その中でも，財政投融資が担うのは，景気状況に応じた財政規模の拡大・抑制，あるいは増減税政策等のフィスカル・ポリシー（裁量的景気調整）と呼ばれるものである。財政投融資は，社会経済的情勢の変化に対応して機動的・弾力的な資金供給を行うことにより，景気調整機能を発揮することができる。なかでも，財政投融資は後に触れるような財政投融資計画の追加や予算上の弾力条項によって景気調整機能を担っている。

このように，原資面における受動性という資金の性格からくる規模の大きさ，そして金融的手法を用いながら財政政策を担うという財政投融資の機能が，財政投融資に対しての民主的統制をいかにするかという問題を生じさせている。その批判は多岐にわたるが，なかでも一般会計予算に比し

て5割から6割を占める財政投融資が国会での議決を受けることがないということが長らく問題とされてきた。特に，財政投融資の予算書ともいうべき財政投融資計画が国会の議決を受けないという問題である。財政投融資計画は，それだけで財政投融資の全体像を伝えるものではないが，それを議決することが財政民主主義の要請に適うのではないかとされてきたのである。

(3) 財政投融資の法制度

次に，財政投融資の法制度を整理しておく。財政投融資制度は，2001年4月より抜本的改革が行われたが，このことについては第3章でみることとして，旧財政投融資制度についてみることにする。

財政投融資制度の中核をなす資金運用部について規定するのが，「資金運用部資金法」である。1951年3月に制定され，同年4月から現在の資金運用部制度がスタートした。資金運用部資金法では，第1条において，資金を統合管理し，「その資金を確実且つ有利な方法で運用することにより，公共の利益の増進に寄与せしめること」が目的とされている。

原資面では，第2条，第3条で政府資金の積立金や余裕資金の運用部に対する預託義務が規定されている。これにより，簡易生命保険特別会計で別扱いとされる簡易生命保険の積立金等一部を除き，郵便貯金や年金資金が資金運用部に統一預託される仕組みとなっている。なお，その他の原資である「産業投資特別会計」の繰入については産業投資特別会計法第4条により，政府保証債・政府保証借入金については毎年度の「予算書総則」等においてその限度額が定められている。

さらに，運用面では，第7条で資金運用の対象が総括的に規定されており，この規定に基づき資金運用部資金は大蔵大臣[6]が，簡易生命保険資金については郵政大臣[7]がそれぞれ毎年度の運用計画を資金運用審議会に諮問した上で決定されることになっている。また，原資となる郵便貯金・年金資金等については郵便貯金法，厚生年金保険法，国民年金法等の規定があり，運用面の財政投融資機関については，各特別会計法，各公団・公庫・事業団の設置法等により，それぞれ規定されている。

また，財政投融資を構成する四つの原資の一つである簡易生命保険資金の積立金の運用に関する根拠法として，「簡易生命保険の積立金の運用に関する法律」（以下，簡易生命保険運用法）がある。簡易生命保険運用法では，第1条において，簡易生命保険資金の積立金を「確実・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ことによって，簡易生命保険の事業の経営を健全ならしめること」とする目的が規定されている。

最後に，「資金運用部資金並びに簡易生命保険および郵便貯金の積立金の長期運用に対する特別措置に関する法律」（以下，長期運用法）がある。長期運用法は，運用の期間が5年以上にわたる資金運用部資金及び簡易生命保険資金を国会の議決の対象とする法律である。財政投融資計画を国会の審議にかからしめ，議決を経るものとすべしとの議論が，1961年頃から国会においてなされており，その結果成立したのが，同法である。長期運用法は，資金運用部資金法，簡易生命保険運用法の特例法としての性格を持つが，長期運用法制定の経緯については，第2章にて論ずる。

第2節　財政投融資計画の概要

次に，財政投融資計画に計上される部分と計上されない計画外の部分という視点から財政投融資の制度を分解していく。財政投融資計画とは，「財政投融資資金計画」，「財政投融資原資見込」，「財政投融資使途別分類表」のいわゆる財投三表から構成されている。

(1) 財政投融資資金計画

財政投融資計画は，表1のようになっている（文末の資料参照）。財政投融資資金計画は，財政投融資の対象となる機関を表の左端に並べ，財政投融資資金の供給の源泉を最上欄に並べて両者の対応関係を示したものである。2000年度財政投融資当初計画額として一般会計予算額と対比されるのは，縦横の合計欄が交わるマスの中の43兆6760

億円である。

この表の見方は大きく分けて2つある。1つは，縦に並べられている財政投融資資金の利用者の側から，「当該機関がある年度内に予定する事業の実施に要する資金のうちどれだけの額を財政投融資に依存するかを資金供給の源泉別に示したもの」と見る方法である。

財政投融資対象機関の事業は財政投融資資金のみでなされるものではない。その他に，財政投融資資金計画に計上されない「計画外原資」と呼ばれるものがある。この計画外原資とは，財政投融資対象機関の「自己資金等」として財政投融資計画の資金計画表の参考に掲載されているものである。(表1，2参照)この計画原資は，①財政資金，②民間資金，③機関資金の3種類に分けられる。①財政資金とは，一般会計からの出資金・借入金・補給金，特別会計からの出資金・交付金等である。②民間資金は，非政府保証債・非政府保証借入金，住宅金融公庫の住宅債券・宅地債券，地方債の民間消化である。③機関資金は，財政投融資対象機関の内部留保金や余裕資金等となっている。そこで，資金計画表には，参考として各機関の財政投融資対象事業の総額(表の上では「再計」[8]と表示されている。)とそれをまかなう財政資金以外の資金の額(「自己資金等」[9]と表示されている。)とが示されている。

計画外原資は，23兆4382億円と計画原資46兆6760億円の半分近くに上っている。こうした資金の実態は，財政投融資対象機関ごとの経営状況を表す指標と言え，財政投融資の制度全体を把握するためにも注意深くみていく必要がある。

資金計画表のもう1つの見方は，この表を財政投融資資金の供給者からみて，「特別会計，公社，公庫，公団等に対する各原資の配分の計画表」と見る方法である。財政投融資計画の資金供給の源泉としては，2000年度では四つのものが掲げられている。これらの資金は，資金計画表に計上されていることから，前述の「計画外原資」と対比して「計画原資」と分類される。「計画原資」は，戦後いくつかの制度の変遷をみるが，1973年より「産業投資会計」，「資金運用部資金」，「簡易生命保険」，「政府保証債・政府保証借入金」の構造となった[10]。

2000年度当初計画では，全体規模46兆6760億円のうち，資金運用部資金が33兆3049億円で71.4%，簡易生命保険が6兆3800億円で13.7%，産業投資特別会計が1100億円で0.2%，政府保証債・政府保証借入金が8.3%となっている。

以下，4つの計画原資について順にみていくことにする。

資金運用部資金は，郵便貯金と年金資金からなる。郵便貯金は，資金運用部資金法に基づき，日常の払戻しや預入れ者に対する貸付け資金を除き，すべて資金運用部特別会計に預託されることになっている[11]。郵便貯金の経過利子についても，郵便貯金特別会計の歳出に計上したうえで資金運用部に新規預託される。したがって，この経過利子は既運用分の返還である回収金とは異なり，郵便貯金からの新規追加原資として財政投融資計画に計上されることになる。

年金資金も，資金運用部への預託義務が法定されている(資金運用部資金法第2条)[12]。2000年度当初予算でみると，厚生保険特別会計年金勘定では，歳入31兆6854億円，歳出29兆6554億円となっており，その差額2兆円強が積立金として資金運用部資金特別会計に預託されている。また，国民年金も同様にしてその積立金が資金運用部に預託されている。ここで注意しなければいけないのは，この年金資金の資金運用部預託は，法に基づく義務的預託となっているものの，預けられた資金の全額をその運用のため資金運用部に預託している郵便貯金と異なり，歳入・歳出で剰余金が生じた場合のみ積立金として預託する仕組みになっているにすぎないことである。このため，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ため，財政投融資原資として預託されていた年金資金は引き出されることになる。

簡易生命保険は，郵便貯金・年金資金と違い，

表1　2000年度財政投融資資金計画

（単位：億円）

機関名	産業投資特別会計		資金運用部資金		簡易生命保険資金		政府保証債・政府保証借入金		合計		参考			
											自己資金等		再計	
	00年度	99年度	00年度	99年度	00年度	99年度	00年度	99年度	00年度	99年度	00年度	99年度	00年度	99年度
（特別会計）														
都市開発資金融通特別会計	－	－	320	467	－	－	－	－	320	467	197	186	517	653
特定国有財産整備特別会計	－	－	742	639	－	－	－	－	742	639	217	659	959	1,298
国立病院特別会計	－	－	[942] 942	[886] 886	－	－	－	－	[942] 942	[886] 886	15	5	957	891
国立学校特別会計	－	－	665	791	－	－	－	－	665	791	719	850	1,384	1,641
国営土地改良事業特別会計	－	－	599	630	－	－	－	－	599	630	5,085	5,059	5,684	5,689
空港整備特別会計	－	－	360	337	－	－	－	－	360	337	246	312	606	649
郵便貯金特別会計	－	－	20,000	85,000	－	－	－	－	20,000	85,000	－	－	20,000	85,000
（公庫等）														
住宅金融公庫	－	－	95,378	98,748	2,493	2,418	6,000	－	103,871	101,176	16,521	8,694	120,392	109,870
国民生活金融公庫	－	－	[71] 32,181	[92] 34,634	8,719	7,266	1,000	－	[71] 41,900	[92] 41,900	5,960	5,710	47,860	47,610
中小企業金融公庫	46	46	8,239	12,508	5,215	4,346	8,600	5,200	22,100	22,100	3,344	3,344	25,444	25,444
農林漁業金融公庫	－	－	3,356	3,040	144	160	－	－	3,500	3,200	800	1,100	4,300	4,300
公営企業金融公庫	－	－	－	－	－	－	16,220	17,050	16,220	17,050	4,381	3,428	20,601	20,478
沖縄振興開発金融公庫	5	5	[2] 2,116	[2] 2,489	379	446	－	－	[2] 2,500	[2] 2,940	△ 66	△ 206	2,434	2,734
日本政策投資銀行	631	569	16,429	27,864	911	667	2,000	－	19,971	29,100	2,329	277	22,300	29,377
国際協力銀行	－	－	17,545	26,044	846	521	－	－	18,391	26,565	9,099	2,895	27,490	29,460
（公団等）														
都市基盤整備公団	－	－	8,395	7,989	1,585	1,761	－	－	9,980	9,750	20,147	19,913	30,127	29,663
年金福祉事業団	－	－	[40,590] 40,590	[47,456] 47,456	－	－	－	－	[40,590] 40,950	[47,456] 47,456	7,201	5,396	47,791	52,825
環境事業団	－	－	[30] 30	[46] 417	－	41	－	－	[30] 300	[46] 458	9	1	309	459
帝都高速度交通営団	－	－	123	140	123	139	－	－	246	279	808	854	1,054	1,133
地域振興整備公団	28	25	336	458	199	224	－	－	563	707	843	902	1,406	1,609
日本下水道事業団	－	－	36	63	－	－	－	－	36	63	210	216	246	279
社会福祉・医療事業団	－	－	[2,753] 4,105	[2,488] 3,645	－	－	－	－	[2,753] 4,105	[2,488] 3,645	26	280	4,131	3,925
医薬品副作用被害救済・研究振興調査機構	22	22	－	－	－	－	－	－	22	22	5	5	27	27
日本私立学校振興・共済事業団	－	－	181	165	149	165	－	－	330	330	630	630	960	960
日本育英会	－	－	1,821	1,490	－	－	－	－	1,821	1,490	132	170	1,953	1,660
緑資源公団	－	－	296	322	－	－	－	－	296	322	1,196	1,188	1,492	1,510
生物系特定産業技術研究推進機構	32	32	－	－	－	－	－	－	32	32	20	27	52	59
日本道路公団	－	－	10,548	12,002	7,282	8,001	3,170	1,060	21,000	21,063	32,829	32,614	53,829	53,677
首都高速道路公団	－	－	2,527	2,048	1,229	1,366	－	－	3,756	3,414	4,408	4,179	8,164	7,593
阪神高速道路公団	－	－	2,172	1,860	1,116	1,240	－	－	3,288	3,100	3,104	3,146	6,392	6,246
本州四国連絡橋公団	－	－	1,140	889	326	465	－	－	1,466	1,354	3,172	2,974	4,638	4,328
日本鉄道建設公団	－	－	1,151	1,028	－	－	－	－	1,151	1,028	7,253	7,248	8,404	8,276
新東京国際空港公団	－	－	112	87	81	86	－	－	193	173	991	1,056	1,184	1,229
運輸施設整備事業団	2	2	288	376	－	－	－	－	290	378	273	269	563	647
水資源開発公団	－	－	699	598	203	178	－	－	902	776	2,592	2,841	3,494	3,617
奄美群島振興開発基金	3	3	－	－	－	－	－	－	3	3	38	36	41	39
金属鉱業事業団	－	－	11	12	－	－	－	－	11	12	180	184	191	196
石油公団	－	－	217	229	－	－	－	－	217	229	7,244	6,688	7,461	6,917
科学技術振興事業団	37	37	－	－	－	－	－	－	37	37	110	114	147	151
情報処理振興事業協会	34	35	－	－	－	－	－	－	34	35	2	7	36	42
基盤技術研究促進センター	260	260	－	－	－	－	－	－	260	260	77	89	337	349
簡易保険福祉事業団	－	－	－	－	15,000	20,000	－	－	15,000	20,000	－	－	15,000	20,000
（地方公共団体）														
地方公共団体	－	－	[12,977] 58,700	[13,434] 61,100	17,800	16,300	－	－	[12,977] 76,500	[13,434] 77,400	86,606	86,570	163,106	163,970
（特殊法人等）														
商工組合中央金庫	－	－	429	705	－	－	－	－	429	705	2,314	2,255	2,000	2,000
関西国際空港株式会社	－	－	－	－	－	－	221	192	221	192	1,444	1,448	1,665	1,640
中部国際空港株式会社	－	－	－	－	－	－	391	80	391	80	556	117	947	197
民間都市開発推進機構	－	－	－	－	－	－	9	18	9	18	65	60	74	78
電源開発株式会社	－	－	－	－	－	－	1,200	1,400	1,200	1,400	1,050	840	2,250	2,240
合計	1,100	1,036	333,049	437,156	63,800	65,800	38,811	25,000	436,760	528,992				

（注）1．「国立病院特別会計」，「国民生活金融公庫」，［沖縄振興開発金融公庫」，［年金福祉事業団」，「環境事業団」，「社会福祉・医療事業団」及び［地方公共団体」の欄の［　］書は，厚生年金及び国民年金の還元融資5兆7,365億円（99年度6兆4,404億円）による分を内書きしたものである。

表2　2001年度財政投融資資金計画

（単位：億円）

機関名	財政融資		産業投資		政府保証		合計		参考			
									自己資金等		再計	
	01年度	00年度	01年度	00年度	01年度	00年度	01年度	00年度	01年度	00年度	01年度	00年度
（特別会計）												
都市開発資金融通特別会計	115	320	－	－	－	－	115	320	326	197	441	517
特定国有財産整備特別会計	220	742	－	－	－	－	220	742	85	217	305	959
国立病院特別会計	882	942	－	－	－	－	882	942	19	15	901	957
国立学校特別会計	664	665	－	－	－	－	664	665	887	719	1,551	1,384
国営土地改良事業特別会計	528	599	－	－	－	－	528	599	4,978	5,085	5,506	5,684
空港整備特別会計	502	360	－	－	－	－	502	360	91	246	593	606
（公庫等）												
住宅金融公庫	80,132	97,871	－	－	3,500	6,000	83,632	103,871	(2,000) 25,781	(500) 16,521	109,413	120,392
国民生活金融公庫	35,500	40,900	－	－	2,000	1,000	37,500	41,900	830	5,960	38,330	47,860
中小企業金融公庫	10,000	13,454	41	46	6,560	9,300	16,601	22,800	3,470	2,644	20,071	25,444
農林漁業金融公庫	2,600	3,500	－	－	150	－	2,750	3,500	(150) 1,500	800	4,250	4,300
公営企業金融公庫	－	－	－	－	16,770	17,520	16,770	17,520	(1,000) 3,007	3,081	19,777	20,601
沖縄振興開発金融公庫	2,269	2,495	4	5	－	－	2,273	2,500	2	△66	2,275	2,434
日本政策投資銀行	11,221	17,340	329	631	2,900	3,900	14,450	21,871	(1,000) 1,550	429	16,000	22,300
国際協力銀行	13,132	18,391	－	－	2,461	2,415	15,593	20,806	(1,000) 6,507	6,684	22,100	27,490
（公団等）												
都市基盤整備公団	9,386	9,980	－	－	－	－	9,386	9,980	(300) 20,650	20,147	30,036	30,127
年金福祉事業団	1,285	13,490	－	－	－	－	1,285	13,490	5,398	7,201	6,683	20,691
環境事業団	238	300	－	－	－	－	238	300	44	9	282	309
帝都高速度交通営団	161	246	－	－	－	－	161	246	(439) 632	(571) 808	793	1,054
地域振興整備公団	479	535	28	28	－	－	507	563	(100) 1024	843	1,531	1,406
日本下水道事業団	16	36	－	－	－	－	16	36	220	210	236	246
社会福祉・医療事業団	5,428	4,105	－	－	－	－	5,428	4,105	(100) 787	26	6,215	4,131
医薬品副作用被害救済・研究振興調査機構	－	－	21	22	－	－	21	22	5	5	26	27
日本私立学校振興・共済事業団	270	330	－	－	－	－	270	330	(60) 690	630	960	960
日本育英会	2,192	1,821	－	－	－	－	2,192	1,821	(100) 254	132	2,446	1,953
緑資源公団	237	296	－	－	－	－	237	296	1,177	1,196	1,414	1,492
生物系特定産業技術研究推進機構	－	－	31	32	－	－	31	32	21	20	52	52
日本道路公団	20,340	17,830	－	－	1,200	4,320	21,540	22,200	(1,500) 32,090	31,620	53,630	53,829
首都高速道路公団	4,100	3,756	－	－	－	－	4,100	3,756	(100) 4,730	4,408	8,830	8,164

機関名	財政融資		産業投資		政府保証		合計		参考			
									自己資金等		再計	
	01年度	00年度	01年度	00年度	01年度	00年度	01年度	00年度	01年度	00年度	01年度	00年度
阪神高速道路公団	3,562	3,288	−	−	−	−	3,562	3,288	(100) 3,155	3,104	6,717	6,392
本州四国連絡橋公団	1,228	1,466	−	−	−	−	1,228	1,466	3,452	3,172	4,680	4,638
日本鉄道建設公団	780	1,151	−	−	−	−	780	1,151	(100) 7,912	7,253	8,692	8,404
新東京国際空港公団	307	193	−	−	−	−	307	193	(500) 1,966	991	2,273	1,184
運輸施設整備事業団	239	288	2	2	−	−	241	290	(60) 200	273	441	563
通信・放送機構	−	−	130	−	−	−	130	−	1	−	131	−
水資源開発公団	703	902	−	−	−	−	703	902	(100) 2,663	2,592	3,366	3,494
奄美群島振興開発基金	−	−	3	3	−	−	3	3	38	38	41	41
金属鉱業事業団	11	11	−	−	−	−	11	11	179	180	190	191
石油公団	271	217	−	−	−	−	271	217	9,264	7,244	9,535	7,461
科学技術振興事業団	−	−	37	37	−	−	37	37	107	110	144	147
情報処理振興事業協会	−	−	34	34	−	−	34	34	2	2	36	36
基盤技術研究促進センター	−	−	−	260	−	−	−	260	−	77	−	337
新エネルギー・産業技術総合開発機構	−	−	130	−	−	−	130	−	1	−	131	−
(地方公共団体)												
地方公共団体	(51,800) 〈10,000〉 [16,300] 78,100	76,500	−	−	100	300	78,200	76,800	86,798	86,606	164,998	163,406
(特殊法人等)												
商工組合中央金庫	350	429	−	−	−	−	350	429	(2,249) 18,950	(2,630) 18,471	19,300	18,900
関西国際空港株式会社	−	−	−	−	609	221	609	221	957	1,444	1,566	1,665
中部国際空港株式会社	−	−	−	−	226	391	226	391	380	556	606	947
民間都市開発推進機構	−	−	−	−	8	9	8	9	68	65	76	74
電源開発株式会社	−	−	−	−	750	1,580	750	1,580	(100) 516	670	1,266	2,250
合計	(261,148) 〈10,000〉 [16,300] 287,448	33,749	790	1,100	37,234	47,006	325,472	382,855				

財政投融資計画の運用に当たっては，経済事情の変動に応じ，国会の議決の範囲内で財政融資又は政府保証を増額することができる。

(注) 1．「財政融資」，「産業投資」，及び「政府保証」の00年度欄は，比較対比の便宜のため，それぞれ00年度財政投融資計画（当初計画）における資金運用部資金及び簡易生命保険資金合計額（郵便貯金特別会計，年金福祉事業団の年金財源強化事業及び簡易生命保険事業団への運用額を除く。），産業投資特別会計の額，政府保証債に政府保証外債を加えた額に組替掲記している。

2．「自己資金等」欄の（ ）書は，財投機関債（特殊法人が民間金融市場において個別に発行する政府保証のない公募債券をいう。）の発行により調達する金額を内書きしたものである。

3．「年金資金運用基金」の00年度欄は，「年金福祉事業団」の当初計画額（年金強化事業を除く。）である。

4．財政融資の「地方公共団体」及び「合計」欄の（ ）書は財政融資資金，〈 〉書は郵便貯金資金，［ ］書は簡易生命保険特別会計の積立金による分を内書したものである。

資金運用部への預託義務は法定されておらず，財政投融資協力の形で財政投融資原資となっていることに特徴がある。しかし，「簡易生命保険の積立金の運用に関する法津」で資金運用部資金の運用とほぼ同様に定められており(同法第3条)，具体的運用対象についても資金運用審議会の議に付されることになっている。このため簡易生命保険資金は，実質的には資金運用部資金と一体の運用がなされている。この簡易生命保険の管理・運用は，簡易生命保険特別会計で行われている。また，保険料収入や運用収入等歳入から保険金支払い等の歳出を控除した差額である余裕金は，資金運用部に預託・運用され，決算後簡易生命保険の積立金に繰り入れられる仕組みになっている。

これら「資金運用部資金」・「簡保資金」の資金計画表の欄には，「長期運用法」に定める長期運用予定額が掲げられている。ただし，長期運用予定額であっても国債や金融債の購入などは，資源配分に対する積極的関与が認められないと考えられ，財政投融資計画から外されている。

また，資金運用部資金・簡保資金は，長期運用の他，短期運用も行われている。短期運用は，財政投融資計画に計上されないため，「計画外運用」ということができる。「計画外運用」の内容は，国債・地方債引受けと5年未満の短期運用である。その額は，1999年度末で44兆5430億円と，資金運用部資金全体の運用額345兆6916億円の約12%の規模となっている。財政投融資の原資は，財政投融資対象機関の資金需要に応じて集まる資金ではなく，あくまでも市場を経て受動的に集まる資金である。したがって，時期・ニーズ両面からのミスマッチにより，必ずしもその資金がすぐに財政投融資計画をとおし長期の資金配分に供給されるとは限らず，資金が運用部に滞留し余裕資金が発生する。この余裕資金が短期運用されるわけであるが，その使途についてはその巨額さから経済・財政へ様々な影響を与えることになっている。

財政投融資は，以上の原資の他に，産業投資特別会計を原資としている。2000年当初計画では産業投資特別会計が財政投融資原資に占める割合は0.2%とごくわずかとなっている。しかし，産業投資特別会計は，郵便貯金等他の原資と異なり，無償資金であることに大きな特徴がある。産業投資特別会計からの出資・貸付は，長期資金の配分として財政投融資計画の一貫として進められており，同時に特別会計としての国会の議決を受けることになっている。なお，産業投資特別会計の構造は，次のようになっている。財政投融資の原資となり投融資活動を行う「産業投資勘定」と財政投融資とは直接関係なく，社会資本整備等を進めるために設けられた「社会資本整備勘定」が存在する。産業投資勘定の中でも財政投融資計画に計上されるのは，出資金と貸付金の部分である。これが，産業投資支出である。2000度の産業投資特別会計（産業投資勘定）の歳出予算は，総額1107億768万円であるが，このうち財政投融資計画に計上されているのは，産業投資支出の1100億円だけである。すなわち，資金計画表の産業投資特別会計の欄に掲げられている額は，特別会計歳出予算の一部であり，特別会計予算として国会の議決を経て確定する額を財政投融資資金計画に再掲しているものであって，歳出予算と財政投融資計画はこの額だけ重複していることになる。

最後の財政投融資原資が政府保証債・政府保証借入金である。これは，実際に資金活用を行う公団・公庫・事業団等，財政投融資対象機関が債券発行や資金借入れにより直接調達する資金の中で，元金及び利子の支払いが政府により保証されている債券・借入金のことをいう。「政府保証債・政府保証借入金」の欄には，一般会計予算総則で保証の限度額につき国会の議決を得ているもののうち，長期の保証を掲げている。2000年度においては，政府が公団等の債務について保証を行うことを予定し，その限度額を一般会計予算の予算総則に掲げてある額のうち，3兆8811億円が財政投融資に掲げられている。この政府保証債による資金調達は，政府の信用と発行に関する関与を背景として行われるものであり，公的資金としての性格を強く有することから財政投融資の計画原資で

あるとされている。この原資はあくまで，今まで見てきた主要原資を補完する役割である。つまり，財政投融資計画を策定する中で，主要原資額や一般会計等からの繰入金等と財政投融資対象機関の資金需要の溝を埋める役割を果たしているのである。

以上のとおり，四つの原資を長期的な投融資であって，しかも財政資金としての資源配分機能を有するとされている部分のみを取り出して整理したものが財政投融資資金計画である。また，財政投融資計画はこれを構成する四つの原資ごとに，それぞれ各年度予算の一部として国会の審議・議決を受けている。このことが，財政投融資を全体として分かりにくくさせ，また，財政投融資計画の国会一括議決を阻んでいる理由の大きな一つといえるであろう。

財政投融資計画を見るに当たってもう一つ注意すべきことは，国立病院特別会計，国民金融公庫，沖縄振興開発金融公庫，年金福祉事業団，環境事業団，社会福祉・医療事業団，地方公共団体の欄に〔　〕でくくられた金額が掲げられていることである。これは，いわゆる還元融資の額を示すものであり，資金計画額の内書となっている(13)。

(2)　財政投融資原資見込

原資見込の表は財政投融資を原資供給の側から見た場合の合計額を表示したものである（表3，4）。具体的には，財政投融資資金計画表の最下欄の合計額と国債引受額を合計した額のことになる。この表の持つ意味は，資金運用部資金の見込みの内訳を明らかにし，また，資金計画上は明らかにされていない政府保証債と政府保証借入金の額を区分していることにある。

この表でしばしば問題とされるのは資金運用部資金の内訳である。1972年度までは，原資にあてられる資金運用部資金の主たる構成要素である郵便貯金・厚生年金・国民年金の預託見込額のみが参考として計上されていた。したがって，この三つの合計は資金運用部資金の見込額と符合しなかったが，これに対し国会で議論があり1973年度から差額を「その他」として計上するように改められた。「その他」が現在「回収金等」として表示されている。

表3　2000年度財政投融資原資見込

（単位：億円）

原　資　名	2000年度	1999年度
産業投資特別会計	1,100	1,036
資金運用部資金	333,049	437,156
郵便貯金	−	115,000
厚生年金・国民年金	27,200	43,100
回収金等	305,849	279,056
簡易生命保険資金	63,800	65,800
政府保証債・政府保証借入金	38,811	25,000
政府保証債	38,811	25,000
合　計	436,760	528,992

表4　2001年度財政投融資原資見込

（単位：億円）

原　資　名	2001年度	2000年度
財政融資	287,448	334,749
財政融資資金	261,148	285,949
郵便貯金資金	10,000	−
簡易生命保険積立金	16,300	48,800
産業投資	790	1,100
産業投資特別会計	790	1,100
政府保証	37,234	47,006
政府保証国内債	29,613	38,811
政府保証外債	7,621	8,195
合　計	325,472	382,855

（注）1．本表は計数整理の結果，異動することがある。
2．なお，財政融資資金による上記の新たな貸付け及び既往の貸付けの継続に必要な財源として，2001年度において，財政融資資金特別会計国債43兆8974億円の発行を予定している。

「回収金等」の内訳で最も主要なものが回収金である。回収金の部分は，例えば年度初においてA機関に対し貸付金となっていたものが，年度中に資金運用部に返済されて一旦現金化され，次にB機関に貸付けられるような場合，B機関に対する貸付けの原資になるという意味で財政投融資原資に含まれているものである。資金運用部資金が貸付けられた場合，その約定にしたがって資金が回収され，また，運用のために債権を取得すれば当

然満期償還が行われることになる。

(3) 財政投融資使途別分類表

2000年度財政投融資使途別分類表は表5のようになっている。使途別分類表が作成されたのは，1961年からである。具体的には，資金運用部資金法が改正され，2点が追加された。

第1点は，審議会の意見をもとに使途別に分類された資金運用計画を作成しなければならないことである。これは，国民生活の向上，国民経済の発展のため，より必要な部門に重点的運用を図り，全体として適切な運用を期していくためには計画を国民生活ないし国民経済に寄与する機能に応じ使途別に分類整理して示すことが計画の性格をより明らかにし，審議会の審議上も望ましいと考えられたことによる。

第2点は，使途別分表を作成するのに，年金資金等に係るものとその他の資金に係るものとに区別しなければならないことである。これは，1961年に拠出制国民年金の制度が発足したことによる。国民年金の制度が発足して，国民年金等の年金関係の資金について，特に国民の福祉向上に直接役立つような使途に重点的に運用し，その使途を明らかにすべしとの要望が強かったことを考慮したものである。

このように，使途別分類表は資金計画表のように各機関ごとに資金を分けるのではなく，何にいくらか使われたか明らかになるように資金を分類することで，国民に対して，財政投融資資金の使い道が明らかになるよう作られている。

第2章 財政投融資計画の国会議決問題

第71回国会において，1973年度予算とともに，「資金運用部資金並びに簡易生命保険および郵便貯金の積立金の長期運用に対する特別措置に関する法律」(以下，長期運用法)が提出された。この法律は，1973年3月31日に参議院を通過して，同日付で公布・施行された。この「長期運用法」によって，1973年度から，財政投融資計画の中心を占める資金運用部資金及び簡易生命保険資金の長期運用予定額が，予算をもって国会の議決を受けることになった。

財政投融資計画は，1953年以降国会に提出されるようになったものである。しかし，これは法律上国会に提出して議決を受けなればいけないもの

表5 2000年度財政投融資使途別分類表

(単位：億円)

区分	産業投資特別会計		資金運用部資金						簡易生命保険資金		政府保証債・政府保証借入金		合計	
			年金資金等		郵便貯金資金等		小計							
	00年度	99年度	00年度	99年度	00年度	99年度	00年度	99年度	00年度	99年度	00年度	99年度	00年度	99年度
(1)住宅	−	−	201	5,820	115,114	116,442	237,577	122,262	5,767	6,038	6,537	561	127,619	128,861
(2)生活環境整備	124	68	118	2,647	41,463	40,550	44,228	43,197	10,222	9,853	14,602	14,307	66,526	67,425
(3)厚生福祉	24	24	244	4,919	15,270	9,854	20,433	14,773	90	91	14	−	15,642	14,888
(4)文教	−	−	−	37	5,201	4,936	5,238	4,973	3,149	3,343	134	86	8,484	8,402
(5)中小企業	46	46	−	−	39,602	46,676	39,602	46,676	13,532	11,320	9,539	5,200	62,719	63,242
(6)農林漁業	32	−	−	−	7,820	7,902	7,820	7,902	953	563	2	−	8,807	8,497
(1)〜(6)小計	223	170	563	13,423	224,470	226,360	238,456	239,783	33,713	31,208	30,828	20,154	289,797	291,315
(7)国土保全・災害復旧	8	5	−	−	5,627	5,931	5,627	5,931	1,026	490	340	237	7,001	6,663
(8)道路	−	−	−	−	20,786	21,446	20,786	21,446	10,823	11,469	3,173	1,064	34,782	33,979
(9)運輸通信	42	30	−	−	4,904	6,223	4,904	6,223	1,020	754	959	340	6,925	7,347
(10)地域開発	414	391	−	−	7,816	10,382	7,816	10,382	1,111	1,324	1,592	1,521	10,933	13,618
(7)〜(10)小計	464	426	−	−	39,133	43,982	39,133	43,982	13,980	14,037	6,064	3,162	59,641	61,607
(11)産業技術	413	440	−	−	4,238	11,847	4,238	11,847	261	34	1,919	1,684	6,831	14,005
(12)貿易・経済協力	−	−	−	−	17,545	26,044	17,545	26,044	846	521	−	−	18,391	26,565
(1)〜(12)計	1,100	1,036	563	13,423	285,386	308,223	299,372	321,656	48,800	45,800	38,811	25,000	374,660	393,492
(13)資金運用	−	−	27,100	30,500	20,000	85,000	162,600	115,500	15,000	20,000	−	−	62,100	135,500
合計	1,100	1,036	27,633	43,923	305,386	393,233	376,942	437,156	63,800	65,800	38,811	25,000	436,760	528,992

(注) 年金資金等には，厚生年金，国民年金，船員保険及び国家公務員共済組合の預託増加見込額を計上している。

ではなく，予算の参考資料として提出されていたものであった。この財政投融資計画に対して，議会のチェックを働かせるべきだとして，国会議決の要求が1973年頃浮上してくることになる。それは，オイルショックに対する政府の景気対策として財政投融資の弾力運用が行われ，それに対する国会の民主的統制が問題になったからであった。オイルショックを乗り切るため，財政投融資の弾力運用による景気対策が果たした役割は非常に大きかった。このことは，議会のチェック抜きに機動的な財政運営ができることでタイムラグがなくなり景気対策も有効になりうることを意味している。しかし，一方で財政民主主義に相容れなくなるという問題が生じることになる。

本章では，弾力運用による財政運営の機動性確保と財政民主主義による民主的統制の関わり合いについて，この長期運用法の制定過程において問題となった財政投融資計画の国会議決問題について論じる。

第1節　財政投融資の国会議決問題の浮上

(1)　初期の国会議決問題

財政投融資の国会議決問題は，1973年頃に突然浮上してきたのではない。1961年頃から国会で取り上げられ，翌62年に，本格的に議論されるようになっていった。その主たる原因は，財政投融資の規模の拡大である。財政投融資は，発足以来，年々その事業規模を拡大してきており，一般会計と比べた規模では，発足当初の約33%から昭和40年前後には40%を超える規模になっていた。

第40回国会衆議院予算委員会第一分科会(1962年2月20日)において，滝井委員が財政投融資計画の国会議決について取り上げた(1)。滝井委員の主張は以下の3点であった。

まず第1に，大蔵省が，財政規模といった時に，一般会計のみを指している場合と，一般会計と財政投融資を合計した規模を指している場合があり，財政規模というものについて概念に一貫性がないとした上で，財政投融資の概念についてはっきりさせたいということで，財政投融資の「自己資金等」が財政投融資の合計額に含まれていないことを問題とした。当時の財政投融資は，参考資料として財政投融資計画が国会に提出されてはいたが，資金運用部資金，産業投資特別会計出資(2)，簡易生命保険資金，公募債借入金等(3)について計上されて合計されているだけであり，第1章でみた計画外原資である財政投融資対象機関の「自己資金等」も提出はされていたものの，財政投融資の合計額には含まれておらず，予算その他の説明をする時には全く説明されていなかった。

第2に，「自己資金等」のように財政投融資資金計画を決めるものについて，国会に義務的に提出されていないことついて疑問を呈し，財政法を改正して義務的に財政投融資を国会に提出して議決の対象としなければならないのではないかという主張をした。

そして第3に，財政投融資の資金の不足を市中資金の公募債借入金等に求めていることに関して，公募債の消化状況を問題にした。そして，財政投融資計画を法律的に国会に提出できる形を作っていくべきだと再度主張した。

これに対して，政府は，財政投融資の国会議決について以下のように答弁している。

第1の点については，各機関の全体の事業規模を現すため，参考として自己資金をあげているが，各事業により性格を異にしており合計しても意味がないため，財政投融資計画に計上していないと述べている。

そして，第2，3の点について，財政投融資制度は予算そのものとして国会の議決を必要とする産業投資特別会計から，純然たる民間資金によるものまで含んでおり，各事業体ごとに性格が異なっているので，一括して国会議決するのには必ずしも適当ではないとして財政投融資の国会議決に消極的な態度を表明した。

その後も財政投融資の規模が拡大するにつれて，財政投融資の議決問題はしばしば国会で取り上げられた(4)。

(2)　国会議決問題の本格化

以上のように，財政投融資の国会議決問題は何

度か国会の審議に取り上げられていたが，この問題が本格化したのは，1973年にかけてである。当時は，国際通貨体制の動揺にともなって，急激な円切上げを避けるために，財政投融資制度が機動的な景気政策手段として使われたからである。

1971年8月にニクソン米大統領による新経済政策が発表され，ドルと金の交換停止と輸入課徴金政策が打ち出された。その間も円切上げ圧力が加わっていたが，この新経済政策とともに，いったん固定相場制が崩れ円の対ドルレートの上昇が確定した。その後同年12月にスミソニアンでの10カ国蔵相会議においてドルの切り下げと新平価が決められたが，1973年2月にスミソニアン体制も崩壊して，先進諸国は本格的な変動相場制に移行していった。

こうした事態に対応するため，政府は1971年度予算において，政府保証債の発行限度額の弾力化を表明した。1971年度に実施された政府保証債の弾力条項をみると，まず第1に，公庫・公団の債券および借入金について政府保証債限度額を一般会計予算総則の確定額の50%まで増額することができるようになった（1971年度一般会計予算総則第11条第2項）。第2に，公庫については，1958年以来認められていた借入金の50%弾力条項に加えて，政府保証のない債券（公営企業金融公庫の縁故債）についても，同様に50%まで増額できるようになった（1971年度政府関係予算総則第30条第2項）。1971年度以降，国際通貨制度の動揺によるショックを吸収するために，財政投融資が機動的景気対策としての側面を強めていったのである。

実際，1971年度は，財政投融資当初計画4兆2804億円（一般会計比45.5%）に対し，実績は5兆87億円（一般会計比52.4%），1973年度は当初計画6兆9248億円（一般会計比48.5%）に対し，実績で7兆4134億円（一般会計比50.2%）と，当初額と実績額の乖離が激しかった。

こうした弾力条項の発動による財政投融資の拡大が，改めて財政投融資の国会議決問題の論議を本格化させることになる。特に1971年度の当初予算についての衆議院予算委員会の審議では，財政投融資の規模が次第に大きくなり，また質的にも資金運用部資金および簡易生命保険資金の確実かつ有利な運用という性格に加えて，財政資金の最適配分といった性格を備えるに至ったことなどから，財政投融資計画と国会の審議のあり方が取り上げられ，財政投融資計画の国会議決を求める意見が強く出された。しかし，衆議院予算委員会として議論がまとまらず，71年2月27日の同委員会で，中村予算委員長が，政府において検討するように求め，了承された(5)。

こうしたことから，政府・大蔵省は，財政投融資計画と国会の審議のあり方について財政制度審議会において本格的に検討するようになるが，このことについては，次節で述べる。

第2節　二重議決問題と弾力条項問題

(1)　財政制度審議会の中間報告

政府は，1971年7月以降，財政制度審議会において財政投融資計画の国会議決問題について検討を始めた。そして，同年12月20日に「財政投融資計画と国会審議についての中間報告」と題する報告書をまとめた(6)。

この「中間報告」は，「未だ最終的な結論を見出すに至っていない」としながらも，財政投融資計画の国会議決問題について，以下の4つの論点があげられている。

第1は，財政投融資計画とは何かということに関して，「現在の財政投融資計画は多分に沿革的な事情によって作られたものであり，国の投資および融資のすべてを系統的に網羅したものではない」として，今後財政投融資の内容をどのようなものにするか検討すべきであるとしている。

第2は，いわゆる二重議決問題である。「中間報告」は，産業投資特別会計からの出資，政府保証による資金調達あるいは資金運用部資金および簡易生命保険資金から融通される資金の一部は，すでに国会議決の対象になっているとして，「現在の財投計画の全体について予算と同様に国会の議決案件とすることはできない」と今までの政府見解

に沿った指摘をした。

第3は，資金運用部資金と簡易生命保険資金の受動的性格である。「中間報告」は，財政投融資計画と国会審議との関係で問題になるのは，特殊法人に対する資金運用部資金および簡易生命保険資金の融通とこれら特殊法人の予算，事業計画等が主務大臣の認可にかからしめている点であるとしたうえで，これらの資金が郵便貯金や簡易生命保険として受け入れる「受動的な資金」が源泉なので「数量的な規制」になじまないとして，これも国会議決の反対論としている。

第4は，財政投融資における機動的運営あるいは弾力性の確保という点である。「中間報告」は，資金運用部資金および簡易生命保険資金について，「運用審議会の議を経て機動的に運用されている金融的資金であり，歳出予算とはその性格をことにしている」と指摘している。また，「特殊法人はそれぞれ法律によって自主的，弾力的な運用が期待されているもの」であると主張して，「その予算，事業計画等は主務大臣の認可にかからしめられているから」，借入金について国会において議決するのは，特殊法人の性格上問題があるとして，国会議決について反対している。

しかし，これら財政投融資の資金が，「財政的資金の配分といった性格を兼ね備えるに至ったことおよび（上記の）特殊法人の活動状況が多岐にわたってきている現状から，それらの内容を国民の前により明らかにしていく仕組みについて検討することが必要」であると結論づけた。

この「中間報告」を受けて，1972年度予算において，財政投融資の公表について改善措置がとられたが(7)，その後の国会において財政投融資計画の国会議決問題はしばしば取り上げられ，以上のような論点をめぐり，国会での審議が続くことになった。

(2) 二重議決問題

① 国会での議論

財政制度審議会の中間報告が出された後，第68回国会が開催され，衆議院予算委員委員会において，辻原弘市委員が財政投融資計画の国会審議問題について取り上げた(8)。水田三喜男大蔵大臣は，この「中間報告」を踏まえ，法制部会に研究を依頼しており，その結論がでれば，国会審議に対して前向きであると答弁した。

これを受けて，72年4月17日の参議院予算委員会では，松井誠委員が，資金運用部の国債引受について財政投融資計画に計上されていないことを問題にした(9)。水田大蔵大臣は，「二重議決問題」に触れて，国会議決について否定的な見解を示した。そこで，松井委員が内閣法制局に対し，二重議決について質問したのである。内閣法制局は，二重議決の根拠について，「一事不再議の原則」をあげた。すなわち，同一会期中に同一案件について前と異なる議決を行うと，議事の円滑な運営を妨げるので，国会の議事運営において一つの慣例として確立していると述べた(10)。

これに対して，松井委員は，一事不再議の原則は，明治憲法と違って日本国憲法には規定がない(11)のであるから，なぜそれがいけないのか分からないとしながら，財政投融資計画を国会議決する場合には，一事不再議の原則を理由とした二重議決の問題が生じるのか尋ねた。内閣法制局は，産業投資特別会計の例を出し，産業投資特別会計は特別会計として議決を受けており，財政投融資計画を議決案件とすることは二重議決になるのではないかと答弁している。

しかし，松井委員は，国鉄運賃値上げを目標とした予算案が出され，予算案が通過した後，運賃値上げ法案が否決される場合には二重議決にならないのと同様，財政投融資計画の国会議決も二重議決にならないのではないかと質問した。これに対して，内閣法制局は，産業投資特別会計からの出資は財政投融資計画の内容と同一であり，予算案と法律案の関係は違うとして，財政投融資計画の国会議決は二重議決にあたると答弁した。

そして，松井委員は，一般会計と財政投融資をつなぎ合わせなければ行政の全体像が分からないのに，一方では議決を受けるものが，他方では二重議決という形式的な理由で議決対象からはずすというのはおかしいとして，二重議決を理由に財

政投融資計画の国会議決が出来ない見解を批判している。これに対しては，水田大蔵大臣が，個々の政府関係機関への融資が決まらなければ予算全体が決まらないというような事態が避けられれば，二重議決問題を大きな問題とすることなく，財政投融資計画について合理的に適正に審議されるような方法は工夫をすればあると思われるので検討したいという答弁を行った。

また，参議院予算委員会[12]において，矢作勇作委員は，一般会計・特別会計・政府関係機関という三本の予算案と財政投融資計画が重なり合うから二重議決問題が生ずるのではないかとして，現在の財政投融資の資金融資を受けている機関のうちで主なものを政府関係機関の予算の中に組み入れたらどうかという提案をしている。

② 二重議決問題についての検討

二重議決問題が重要な意味をもったのは，財政投融資計画を議決すべきか否かという問題だけではなく，仮に議決するにしても，どの範囲まで議決すればいいか，また議決のあり方が問題になったからである。

二重議決問題に関して，問題点を再検討してみることにする。

まず，二重議決問題について考える前に，二重議決とは何か明らかにしておかなければならないだろう。前述のとおり，内閣法制局は，「二重議決は法律制度としてなぜいけないかという問題は，いわゆる一事不再理の原則を考慮に入れての見解であろうと思われる。」と国会で答弁している。

いわゆる一事不再理の原則とは，「すでに議決があったものと同一の問題について同会期中に再びこれを審議しない」というものである。これは，議院の意思は会期ごとに成立し，会期において一つであると考えることに基づいている。また，一たび議員の意思を決定しておきながら，重ねて同一の議決をしたり，または前とは異なる議決をしたりすることは議事の運営上非能率であるばかりではなく，また正常ではないということにも基づいている。そして，一事不再議については，明治憲法には条文上あったが，日本国憲法下では，これに対応する規定もなく，国会法にも，両院の規則にも存在しない。

しかし，一事不再議については，「一事不再議の原則はすでに議院の議決があったことが前提であるから，一たび議題となったものでも撤回されて議決に至らなかったものを再び提出して審議することは可能であり，議決がない以上同一内容の事件が並行的に審議されることも可能である。また，何が『一事』であるかについてもその場に応じて考えるべきであり，内容が同一であってもその理由・目的あるいはその目的を達する方法を異にする場合は必ずしも『一事』とはいい得ない」[13]という解釈があるように，何が「一事」であるかということの解釈は，結局「二重」ということに帰着せざるを得ないであろう。

では，「二重議決」とは何であろうか。「中間報告」は，以下の点について，二重議決にあたるとしている。

(a) 産業投資特別会計の出資は，特別会計の歳出予算として国会の議決を受けている。

(b) 政府保証による資金調達については，一般会計の予算総則で国会の議決を受けている。

(c) 資金運用部資金および簡易生命保険資金から融通されるもののうち，

i) 特別会計に融通されるものについては，特別会計の予算総則又は歳入予算に定められており，前者については国会の議決がなされ，後者については歳入予算の議決に際し，その内容が検討されている。

ii) 公庫に融通されるものについては，政府関係機関の予算総則に公庫の借入限度額が定められており，また公庫の資金計画が予算に添付されているので，その限りで国会の議決を受けている。

iii) 国鉄に融通されているものについては，国鉄の収入支出予算の議決に際し，その内容が検討されている。

iv) 日本開発銀行および日本輸出入銀行に融通されるものについては，収入支出予算

の議決に際し，事業計画等が添付されていることにより間接的には検討されている。

v） 特殊法人（公団・事業団等で政府関係機関以外のもの）に融通されるものについては，参考として国会に提出されている主計局編「予算の説明」の中で説明されている。

vi） 地方債については，国会に対して報告義務が課せられている地方財政計画に含まれているものである。

しかし，国会でも取り上げられたとおり，例えば消費税を10%にする法律案が可決されずに，消費税10%を前提にした予算案を可決しても，二重議決とは呼ばないであろう。否決された部分を除いて予算が執行されることになるからである。財政投融資計画の二重議決の範囲に関しては，宮下忠安氏が検討しているのでそれを紹介する(14)。

宮下氏は，仮に予算3案が可決され，財政投融資計画案が否決されたとする場合について想定する。この場合，産業投資特別会計からの出資部分については，国会の意思は財政投融資計画が否決されたことから不明確になる。また，予算総則の政府保証債の発行については，財政投融資計画の議決案件の仕方と絡み微妙ではあるとする。しかし，実際に財政投融資計画を議決案件化する際は，予算総則のうちのこの部分は，もともと歳出歳入予算ではないから削除され，財政投融資計画の中で議決することになるであろうとしている。次に，資金運用部資金であるが，これは資金運用部の融資がなくなることにより，公社・公庫・特別会計・公団・事業団等が収入源となるとすると，支出権限があるとしてもそれだけ減じなければならないであろうとしている。そして，このように考えていくと実質上二重議決のおそれのあるのは，産業投資特別会計からの出資部分についてだけであろうと結論づけている。

このように考えていくと，そもそも二重議決になるから財政投融資計画が議決できないという論理は，産業投資特別会計にはあてはまるにしても，他の原資にはあてはまらないことになる。これに関して，宮下氏は，産業投資特別会計からの出資部分を除く財政投融資計画の国会議決案について具体的に提案している(15)。

まず，この方式で問題となるのは，①財政投融資計画の弾力的運用をどのように確保するか，②どういう形式で議決案件とするか，である。

①に関しては，その議決の中に財政投融資資金の総枠で約5～10%程度，機関別では，50%程度の追加を可能とする弾力条項を設けるという方法が，②に関しては，(a)予算と別個に承認案件とする，(b)予算総則で定める，の2方法が考えられるとしている。

(a)の方法は，財政法その他にそれを提出し案件とする根拠規定を欠いているので，何らかの立法措置を要する。また，(b)の方法は，直接法改正を要しないが，一般会計，特別会計および政府関係機関のいずれかに入るかという問題が残されることになる。

そして，現在予算3案として提出されている予算の提出形式を改め，年度予算を1議決案とし，第1款総則，第2款一般会計，第3款特別会計，第4款政府関係機関とし，第1款総則中に，現在の一般会計，特別会計，政府関係機関の各々の予算総則を定めるとともに，財政投融資計画の総枠及び機関別融資限度額を規定すれば，特別の法改正を要しないとしている。

なお，二重議決を避けるために，産業投資特別会計出資部分を除外しなければならないが，除外後の財政投融資計画と，産業投資特別会計及び現在計画より除外されている一般会計，産業投資特別会計以外の特別会計，及び政府関係機関からの出資の議決部分を含めた総合投融資計画を参考資料として示すことが望ましいとしている。

(3) 財政投融資の弾力条項

財政投融資の国会議決に絡み，もう一つの重要な論点が弾力条項問題であった。

政府は，財政投融資計画の弾力条項が必要な根拠を，主に景気対策のための機動的運営，原資の性格，財政投融資対象機関の持つ特殊性の3点から主張した。

第1は，財政投融資の景気対策手段としての役

割である。1971年のニクソン・ショックに際しては，財政投融資計画の機動的運営が景気対策・中小企業対策として大きな役割を果たした。実際，1971年度には，7次にわたって合計7890億円にのぼる財政投融資追加が行われた。これは，当初計画額に対して，18.4%の追加であった。

第2は，財政審議会の「中間報告」が指摘していた財政投融資計画の原資における受動的性格である。資金運用部資金と簡易生命保険資金は，市場から集められる有償の金融資金であって，絶えず何らかの形で運用する必要があり，しかもその量を調節できない受動的な資金であることから，弾力条項の必要性が唱えられた。

第3は，財政投融資対象機関の性格である。政府は，公団・事業団といった財政投融資対象機関は，民間の企業形態を取り入れるという趣旨で(16)，それぞれの法律によって自主的・弾力的な運営を期待されていると主張してきた。そして，財政投融資計画の性格は，各財政投融資対象機関の事業計画よりは，資金計画に対応するものであるから，各機関の資金繰りに応じた弾力的な対応が必要であり，また財政投融資対象機関側からいっても，有償資金を利用している以上，弾力的執行によって，効率性を確保する必要があると考えられた。

これに対して，財政投融資計画の弾力運用に対する批判は，もっぱら財政民主主義あるいは財政議会主義といった観点から行われた。第68回国会衆議院予算委員会（1972年4月17日）において，松井誠委員は，財政投融資の追加は補正予算を組むのとは違い，機動的にできる，つまり議会のコントロールを外した方が行政の効率化ができるという理屈は成り立つことを認めた上で，民主主義というものは元来時間のかかるものなので，そういう議会のコントロールを恐れて，効率化，能率化ということを基準に財政投融資というものを考えると非常に危険であると主張した(17)。

財政投融資の弾力条項については，いかように考えるべきか。1971年度の財政投融資計画の追加額は第7次までで7890億円と，当初計画額4兆2804億円に対して18.4%であった。しかし，第4次の追加は補正予算提出に関連したものであったため，その部分を除くと，弾力的に政府が行った追加額は，5826億円と当初計画額の13.3%ととなる。弾力条項の効用が急激な経済情勢の変動に機能的に対応するためのものであるならば，その限りでいえば，その内容を事後的にチェックすることで，50%という比率を下げることはできよう。

結局，財政投融資の弾力条項は，二重議決問題ほど根本的な対立ではなく，どの範囲でどの程度の弾力条項を認めるのかといった問題に収斂していくことになる。

第3節　長期運用法の制定

(1)　政府・大蔵省の検討

第68回国会での水田大蔵大臣の答弁を受けて，政府は財政投融資計画の国会議決問題に対して具体的な検討に入ることになる。大蔵省理財局は，蔵相答弁の1週間後の1972年4月7日にその問題点を整理している(18)。

このレポートは，「何らかの形で財投計画を国会の議決にかからしめるという結論を出さざるをえないような情勢になって来ている」ことから，財政投融資の円滑な運営に最低限確保しておかなければならない点を検討して，この条件を確保しうる国会議決の方法を考え，この制度改正に派生する問題点を検討している。

当レポートは，財政投融資の円滑な運営のための条件として，「財投の一元的編成権の確保」，「財投運営の弾力性の確保」，「資金運用部資金の特殊性に対する配慮」の3点をあげている。そして，国会の議決形式について，財政投融資計画そのものの国会議決は二重議決の問題があることから避けられ，原資面から「資金運用部資金・簡易生命保険資金の運用計画を国会議決にかける」方法と，対象機関の側から「各機関の事業ないし借入れを国会の議決にかける」2つの方法を検討している。

このレポートによれば，1972年4月7日時点では，大蔵省理財局は対象機関側からのアプローチを主体とする方向を考慮していたと思われるが，

8月14日時点では,原資面からのアプローチに基づいて国会審議を行う方向へ転換していっている(19)。

すなわち,縦に機関別,横に財源別区分を示したマトリックス方式になっている財政投融資計画のうち,①産業投資特別会計,②資金運用部資金,③簡易生命保険資金,④公募債借入金等という四つの区分に従って,国会審議を行う形式とする方針を選択している。

なお,その際,「運用期間が5年以上のもの」とすることが国会付議の条件とされた。その理由としては,第1に,従来の財政投融資計画における計上額が,すべて運用期間5年以上のものである点があげられた。第2に,資金運用部資金と簡易生命保険資金は,有償資金であるために資金を遊ばせておくわけにはいかず,5年未満の運用は,運用利益をあげることを目的にして主に国債・金融債・政府保証債・短期貸付金に運用されており財政需要を満たす色彩は薄いこと,があげられている。

(2) 財政制度審議会の最終報告

1972年も秋になり,財政投融資計画の国会議決問題の議論は,政府・大蔵省から財政制度審議会へと移っていく。1972年11月30日の財政制度審議会法制部会においていくつかの案が検討された(20)。

検討の結果,財政制度審議会法制部会では,「資金運用部資金及び簡保資金の長期運用計画について,機動性,弾力性の確保のための措置を十分にしたうえで,国会の議決対象とすることもやむをえない」とする意見が大勢を占めた。

そして,次のような方針が確認されている。第1に,産業投資支出は産業投資特別会計予算として,政府保証による資金調達は一般会計予算において,それぞれ国会の議決を受けているので,残る資金運用部資金及び簡易生命保険資金の運用を国会の議決対象とする。第2に,資金運用部資金及び簡易生命保険資金の運用のうち,短期運用は専ら資金運用の観点から行われているので,5年以上の長期運用を国会議決の対象にする。

そして,その具体的な案は,まず,資金運用部資金及び簡易生命保険資金の長期運用に関する特別法の立法を行い,両資金の長期運用は運用対象ごとに国会の議決を経なければならない旨を規定する。次に,この法律には,長期運用について,年度間の繰越等弾力性,機動性の維持に配慮した規定を置く。最後に,議決形式として,予算との一体性を損なわないため,資金運用部資金及び簡易生命保険資金の長期運用金額を予算総則に掲記する。また,予算総則には,運用対象ごとに50%程度の弾力条項を設けることとすることが決められた。

1973年1月12日に行われた田中角栄内閣総理大臣と社会党の成田知巳委員長のトップ会談において,田中首相は,上記の方向に沿って弾力条項を入れて財政投融資計画の国会承認を受けるように前向きに検討する旨発言した(21)。これに基づき,弾力条項について急速に具体化されることになる。

その内容は,これまで政府保証債・政府保証借入金,あるいは公庫の債券発行・借入金の限度額に適用されてきた弾力条項を範として,資金運用部資金および簡易生命保険資金の長期運用予定額にも弾力条項を設けることにしたものであった(22)。具体的には,「予見しがたい経済事情の変動により,第1項第○○号から第○○号までに掲げる区分ごとの資金及び積立金の長期予定額の増額をそれぞれ100分の50に相当する金額の範囲において,当該長期運用予定額を増額することができる」というものであった。

財政制度審議会は,1973年1月22日に最終報告を提出する(23)。それは,これまでの論点を網羅したものであった。最終報告は,以下の点をあげた。

第1は,国会の議決の対象になる財政投融資の原資を,資金運用部資金および簡易生命保険資金だけに限定したことである。産業投資支出と政府保証による資金調達についてはそれぞれ国会の議決を受けることになっているため,二重議決の問題を生ずることになってしまうからである。そし

て，両資金は，受動的で有償の金融資金であり数量的規制になじみにくいので，運用計画表を資金運用部資金特別会計および簡易生命保険資金および郵便年金特別会計の予算総則に添付する方式が考えられる。しかし，両資金の運用は，規模が大きいとともに，財政的資金の配分といった性格を兼ね備えるに至っていることから，異なった方法で国会の議決にかからしめるのが望ましい。

第2に，議決の範囲として，運用期間が5年以上の長期のものに限るということである。5年以下の運用は，専ら流動性・収益性を考慮に入れたものであり，5年以上の運用が，財政的資金の配分という性格を有し，数量的規制になじまないという理由からである。

第3に，議決の形式としては，両資金の運用金額を特別会計の予算総則に規定することとしている。そもそも，両資金は，いわば金融的資金であり，預り金の受入れ及びその運用を財政法上の収入及び支出とみなすことができないので，歳入歳出予算とはならない。しかし，両資金は資金運用部特別会計及び簡易生命保険及郵便年金特別会計の予算と直接の関連を有しているので，その運用額を，財政法第22条6号の「予算の執行に関し必要な事項」として特別会計の予算総則に規定することが適当であるとする。

第4は，両資金の運用を国会の議決にかからしめるにあたっては，その運用に弾力性を与えるよう所要の措置を講ずる必要があるということである。その理由として，両資金が金融的資金であること，運用先の公庫・公団等の事業は国の予算の対象となっている事業と比べて弾力的に運営する必要があること，財政投融資計画は，景気調整的機能を果たす役割がある等があげられている。

第5に，両資金の運用を国会の議決にかからしめるにあたっては，法的措置を講じて，その趣旨，議決の根拠，範囲等を明確にすることが必要であるとしている。

(3) 「長期運用法」の国会審議

財政制度審議会の最終報告を受けて，「資金運用部資金及び簡易生命保険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「長期運用法」）が立案され，第71回国会に1973年度予算と同時に提出された(24)。

以下，第71回国会衆参両議院大蔵委員会での主な論点について，取り上げることにする。

第1点は，資金運用部資金と簡保資金の新規運用額に議決の対象の範囲を限定すべきとする政府に対して，野党側委員は財政法を改正して財政投融資計画を一括して国会の議決対象とすることを再度要求した。

まず，佐藤観樹委員と高沢寅男委員は，衆議院大蔵委員会（1973年2月28日）において，原資調達ないし資金調達も国会の議決の対象とすべきだと主張した。これに対し，橋口収理財局長は，郵便貯金や簡易生命保険資金は金融機関の貯蓄目標のようなものであって受動的な性格をもち，かつ有償の資金であり収益性や経済性を要求されるので，租税とは異なっている，産業投資支出を含めると二重議決問題が生じる，財政投融資計画自体は資金の性格の異なるものの一覧表である等の理由から適切ではないと回答した(25)。

さらに佐藤観樹委員は，主務大臣の認可だけで大きな額の財投運用が行われているのはおかしいと述べ，高沢寅男委員は，運用先である公団・事業団の事業計画も国会議決の対象とするべきだと主張した。これに対して，橋口収理財局長は，できるだけ弾力的な運用が必要との認識に立って，それぞれの公団・事業団等の設置法ができていると主張した。

第2点は，50％の弾力条項に関しての主張である。参議院大蔵委員会（1973年3月27日）において，多田省吾委員は，50％の弾力条項は非常に常識を欠く幅であるので，ある一定枠を超える追加支出が必要な場合は，補正予算を組んで国会の審議を求めるのが財政民主主義の建前からいっても筋ではないかという主張をした。

これに対して，橋口収理財局長は，50％の弾力条項が1958年から公庫の借入限度額に適用され，1971年以降は政府保証債・政府保証借入金の機関別限度額に適用されてきたものに準拠したもので

あると述べて，過去，商工中金（商工組合中央金庫）に50%以上の追加が必要な事態が起こった[26]ので，50%の弾力幅が大きいとはいえないと反論している。そして，機関別ごとに弾力条項の幅を設けることは技術的にも困難であるので，全機関一律に50%という数字にしていると説明した[27]。

第3点は，繰越金と回収金を国会議決の対象にせよという要求である。衆議院大蔵委員会（1973年2月28日）において，佐藤観樹委員が繰越しの乱用が議会のコントロールを削いでしまうとの批判したのを受けて，橋口収理財局長は，長期運用法第3条の繰越し規定に基づいて「繰越し」は翌年度に繰り入れられるが，別途「不用」という処理もあって自動的に繰り入れられるわけではない，3年以上の繰越は「繰越し」の乱用になるので両年度で使う，と回答した[28]。

また，衆議院大蔵委員会（1973年2月28日）において，高沢寅男委員は，回収金が1億6000万円（1973年度）にも上っているが，これは自己資金的な性格をもつので特別会計の歳入に計上して議決すべきだという主張をした。これに対しては，橋本理財局長が，次のように回答した。すなわち，回収金は資金運用部資金の自己資金であって特別会計の自己資金ではなく直接予算統制の対象になっていない，回収金も受入金だが，財政法にいう歳入にはあたらず，1972年度以来，5年以上の運用の回収金は「その他」の欄を設けて入れているが，1965年度と1973年度を比べても全体に占める割合は変わりない。この「その他」の項目は，景気対策などを弾力的に行うための調整財源を果たしている[29]。

以上のような点についての国会審議を経て，1973年3月31日に，いわゆる「長期運用法案」は参議院を通過して，同日付で法律第7号として公布，施行された。

第3章　財政投融資制度の改革

行財政改革，そして金融制度改革という大きな流れの中，財政投融資制度は2001年4月より抜本的に改革された姿で始動することとなった。今回の改革の柱は，2つある。第1は，郵便貯金および年金積立金の資金運用部への預託制度の廃止であり，第2は，特殊法人等の財政投融資対象機関は財政融資特別会計が発行する財投債と各機関ごとに発行する財投機関債をつうじて資金を調達する，ということである。

長期運用法の制定後も国会による議決が問題とされてきた財政投融資計画は，今回の改革により，財政制度審議会の意見を聴いて作成し，国会に提出することが法律上義務付けられた[1]。しかし，特殊法人等の財政投融資対象機関に対するディスクロージャーや，国会に提出される資料が充実したものになるかは今のところ未知数である。

本章では，この財政投融資改革により財政投融資の民主的統制はどういう影響を受けるのか，財政投融資計画の国会議決問題を中心にみていくことにしたい。

そのために，まず財政投融資改革の概要からみていくことにする。

第1節　財政投融資改革の概要

(1)　財政投融資改革の経緯

現行の財政投融資制度は，規模の肥大化に加えて，次のような問題点を抱えているとされてきた。①有償資金の活用にふさわしくない分野にまで運用対象が拡大（償還確実性の原則と齟齬），②コスト意識の薄さから生じる財政投融資対象機関の非効率な経営，③一般会計・特別会計から財政投融資対象機関に流れる多額の出資金・利子補給金等財政規律の緩みである。このような問題点は，財政投融資の部分的見直しでは解決できないものが多く，制度・運営の全般にわたる財政投融資の抜本的改革が必要とされたのである。

そして，大蔵省は，資金運用審議会懇談会において検討に入り，1997年11月27日に「財政投融資の抜本的改革について」をとりまとめた[2]。ここでは，財政投融資がこれまで果たしてきた役割と問題点を整理して，改革の基本理念と方向性を打ち出している。それは，「財政政策の中で有償資金

の活用が適切な分野に対応するという財政投融資の基本的な役割，必要性は将来においても残るが，その具体的役割は，社会経済情勢の変化等に応じて変わっていくことが必要である。そして，対象分野・事業について，民業補完を徹底し，償還確実性を精査すること等により，財政投融資のスリム化に積極的に取り組むこととする。さらに，資金調達面においても，受動的に集まった資金を一元的に管理・運営している現状を見直す必要がある」というものであった。

具体的には，今後の財政投融資の資金調達のあり方として，郵便貯金・年金積立金について，現行の預託義務を廃止し，市場原理に則って，財政機関債と財投債の両者を併用すべきであるとされた。ただ，この時点では，特殊法人等の発行する債券に対し，過渡的な期間において政府保証を付すことも考えられるとしている。そして，特殊法人等について将来にわたる規律の確保策が確立されることが，財政投融資の持続的な改革が行われるためにも必要であり，国民に分かりやすい形での一層のディスクロージャーを推進する必要があるとされたのである。

一方，行財政改革のために橋本前総理により設置された行政改革会議最終報告（同年12月3日）でも，国の果たすべき役割を明確にするという名の下，財政投融資制度の抜本的改革が掲げられ，全額預託義務の廃止，市場原理に基づいた資金調達という方向性は，1998年6月12日に成立した中央省庁等改革基本法によって，法的根拠を与えられた(3)。

資金運用審議会懇談会は，その後も議論を続け，1999年8月30日には，「財政投融資の抜本的改革に係る議論の整理」を発表した(4)。そこでは，97年の「財政投融資の抜本的改革」を踏まえ，より一層議論が深まったものになっている。その枠組みとしては，従来の郵便貯金・年金積立金の全額が義務預託され，潤沢な資金が自動的に流入する仕組みから特殊法人等の施策に必要な資金だけを能動的に市場から調達する仕組みへ抜本的に改革することにより，特殊法人等の改革，効率化の促進にも寄与するというものであった。

財政投融資計画についても，抜本的改革の基本理念と整合的な形で，より分かりやすく，統一性・一覧性をもって整理したものにする必要があるとされ，国会の議決についても適切な形で行うこととされ，財投債の発行限度額についても国会の議決を受けることとされた。

その後，さらに資金運用部審議会懇談会において議論がなされ，大蔵省は「財政投融資の抜本的改革案（骨子）」を公表，それに基づき，2000年3月に「財政投融資改革関連法案」が提出され，2000年5月24日に成立した。

(2) 新財政投融資の原資部分

財政投融資の原資部分での改革の大きなポイントは，「郵便貯金・年金積立金の全額預託義務の廃止」である。財政投融資制度はその発足以来，「統合管理・運用」の原則を採ってきた。しかし，原資が受動的に預入される仕組みが，規模の肥大化や財政投融資対象機関の非効率な経営につながることで最終的な財政コストの拡大に結びつくこととなっており，入口部分の改革が求められたのである。

これを打開するため，郵便貯金・年金積立金の資金運用部への全額預託を廃止し，自主運用とすることが決定された(5)。これに伴い，1999年12月，大蔵・郵政・厚生の3省間で，2001年度以降の7年間，経過措置を講じることが合意された。その内容は，第1に，資金運用部の既往の貸し付けを継続するために必要な財投債を郵便貯金・年金資金が引き受けること。第2に，新規財投債については，郵便貯金・年金積立金が概ね半分程度（漸次，その割合を低下）について引き受けるというものである。

大量の財投債が市中で発行されれば，金利上昇を招く危険性が高く，一定の経過措置は必要だと思われる。しかし，財投債を郵便貯金・年金積立金が引き受けるという図式は，預託義務の継続と実質的に等しく，経過措置の長期化は改革の意義を損なうものといえるであろう。そうした点からいえば，財投債の発行を抑制するために，財政投

融資のスリム化や財政投融資対象機関により資産担保証券等の発行をしていくべきであろう。

また，郵便貯金・簡易生命保険の積立金については，地方債計画・財政投融資計画の枠内で，市場を通じた運用の唯一の例外として財政力の弱い地方公共団体へ直接融資をすることとされた。これは，郵便貯金の完全自主運用化に際し，資金運用面で公共性を根拠付けるために従来の地方自治体貸付け等を拡充し，貯金者である地域や住民に積極的に還元する仕組みを構築するために設けられた。

郵便貯金と年金積立金の資金運用部への全額預託義務の廃止により，新たな資金調達手段として財政融資特別会計国債（以下，財投債）と財政投融資機関債（以下，財投機関債）が導入されることになる。

財投債とは，国の信用に基づいて公債の発行又は借入金を可能にしたものであり，新設される「財政融資金特別会計」の負担において発行される(6)。そして，公債発行収入金又は借入金相当額は，当然に財政融資資金特別会計に繰り入れられる(7)。財投債は，国債の一種と位置付けられる。すなわち，建設国債，赤字国債と並ぶ国債の一種である。しかし，建設国債が将来の租税を償還財源とするのに対し，財投債は財政投融資対象機関への貸付債権からの回収金等を償還する点が異なっており，政府債務としては基本的に把握されない。ただし，財政投融資対象機関からの返済資金の財源として実質上一般会計予算等の租税資金に依存する状況があることに注意する必要がある。そのためにも，資産運用自体がどれだけ不良債権化しているか，あるいは政策コストとして財政負担をどの程度必要とするか等の精査は必要となり，公会計におけるストック情報の充実や事後コスト把握の拡充が必要となってくる。いずれにせよ，財投債は国債であり，前述したように，激変緩和措置を含めた運用次第では，旧財政投融資同様の財政拡大の政策展開を支える要因となる可能性がある。

財投債の発行を通じた資金調達は，融資の観点から見て受動性資金の流入を避け，能動的に資金を集めることできるという点で，メリットがあるといえる。また，国の信用で一括して調達するので，資金調達コストが低く，政策の必要性に応じた円滑な資金供給が可能であるといえる。ただこの場合も，量的な面で，前述したような激変緩和措置を含めた運用次第で資金量として肥大化する可能性，逆に，財政投融資対象機関の不良債権等により，資金量が不足する可能性も否定できない。また，公債であるがゆえに，限度額についての国会の議決が働き(8)，これまでよりも国会のコントロールが働くということができる。

しかし，最大の問題は，政府が景気対策として，財政投融資対象機関への融資量を増やす場合には，公債発行による財政融資資金の活用も法的には許される可能性があることである。旧財政投融資制度は，5年以上の運用に際し弾力条項を設けていたことは前述したが，今回の改正によっても，弾力条項はそのまま残っている。弾力性を発揮させるために，国会の議決する「限度額」を高めに設定しておくならば，この特別会計を通じた景気対策に利用される可能性がある。これにより，財投債の安易な発行が許され，真に必要な資金量を能動的に調達して投融資を行うという財政投融資の改革の理念に反して，財政規律の緩みにつながる危険性も否定できない。この場面においては，公債により資金量を調節できるというメリットが逆にマイナスに作用するといえる。

なお，財投債に関連して，公債発行等について規定している財政法4条との関連，「一般会計債」と「特別会計債」の間の信用力格差が存在するか，という2つの論点が存在することも指摘しておく(9)。

一方，財投機関債とは，特殊法人等財政投融資対象各機関が発行する政府保証のない公募債券のことをいう。財投機関債のメリットは，2点あげられる。第1は，市場原理を利用し，非効率な財政投融資対象機関の淘汰や運営効率化が実現すれば，補助金等の財政負担の軽減につながることである。第2は，市場から資金を調達するため，財

政投融資対象機関はディスクロージャーを充実せざるを得ないことである。これに対して，財投機関債のデメリットも2点あげることができる。第1は，市場が評価するのは，債券を発行する機関の収益性であるため，政策的に不可欠な事業が実施できなくなる可能性がある。第2に，「暗黙の保証」を排除できないとすれば，市場による淘汰どころか，財政規律の喪失につながる可能性があることである。

この財投機関債については，評価が最も難しいと考えられる。市場の評価を受けなければいけないという意味では，財政投融資対象機関の経営効率化へのインセンティブがある一方，財政投融資対象機関は，いままで単にその機関自身の意思で事業規模を決定したわけではないからである。そういった意味で，財政投融資の原資面で，財投債と財投機関債のどちらを中心に資金調達するのかということが難しい局面となってくる。市場原理を導入するという今回の改革の趣旨を徹底するならば，財投機関債を中心とすべきということになるであろう。しかし，財政投融資対象機関が担うのは，民間では収益性の低い分野であり，本体の信用力を背景にした財投機関債を発行することは，一部の機関を除き，困難ではないだろうか。

第147回国会衆議院大蔵委員会の「財政投融資改革関連法」の審議でも，財投債と財投機関債と政府保証債の関係が問題とされた。この点につき，宮沢喜一大蔵大臣は，次のように答弁している(10)。

第1に，特殊法人については，その資金を財投機関債の発行によって，自己調達できるよう最大限の努力を行うこととする。

第2に，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財政投融資対象機関は，真に政策的に必要と認める場合，財投債により調達した資金の貸付けを認める。その判断基準は，①その業務が民業補完のために実際に必要なものか，②将来の国民負担を推計した政策のコスト分析，③償還確実性等の精査により，業務そのものについての徹底した見直し，である。

第3に，財投債による資金調達についても，郵便貯金や年金資金が自主運用になった以上，財政投融資を行うに十分な財投債を購入してくれるとは限らない。また，市場の規模による制約も働くので，各財政投融資対象機関はおのずから事業を取捨選択しなくてはならない。各年度の財投債の発行額については，法律に基づいて国会の議決を受けた範囲内で発行することになる。なお，政府保証債については，財政規律の確保の観点から，個別に厳格な審査を経た上で限定的に発行を認めることになっている。

実際，2001年度財政投融資計画では，20機関が総額1兆1058億円の財投機関債を発行して資金調達する予定である。(文末表7参照)これは，財投機関債を発行する財政投融資対象機関の財政投融資資金以外での資金調達金（財政投融資計画の参考として添付される各財政投融資対象機関の「自己資金等」の合計額）の約8.2%にしかならない。

ここでの問題点は，財投債や財投機関債，政府保証債のどのような組合せを使って資金調達するのかという意思主体が誰であるのかが明確ではないことであろう。そもそも財政投融資対象機関は，これまで単にその機関自身の経営意思により事業規模を決定してきたわけではない。景気対策の一環として，財政投融資対象機関である特殊法人が使われてきたことは周知の事実である。従って，真に必要な資金を能動的に調達するといっても，その必要な資金量を決定するのは，特殊法人自身ではなく，その主務省庁や政治圧力であった。すなわち，特殊法人の行為能力と責任能力は極めて限定されてきたのである。

またそのことは，民営化すべき事業なのか，あるいは，国家自身がなすべき事業なのかという財政投融資対象分野の見直しという問題とも密接に絡んでくることになる。ただ，この場合，国家自身としてなすべき事業は，国会のコントロールの下におくべきことは言うまでもないであろう。

(3) 新財政投融資の中間部分

新財政投融資制度の中間部分において，改革の

最も大きな点は，資金運用部の廃止である。具体的には，資金運用部から財政融資資金に移行されることになる。

これに伴い，財政融資資金の目的が，資金運用部資金と比べて大きく異なっていることに注意する必要がある。資金運用部資金の目的は，「その資金を確実且つ有利な方法で運用することにより，公共の利益の増進に寄与せしめる」(11) ことであった。これに対して，財政融資資金は，「その資金をもって国，地方公共団体又は特別の法律により設立された法人に対して確実かつ有利な運用となる融資を行うことにより，公共の利益の増進に寄与する」(12) ことを目的としている。

資金運用部資金は，資金の確実且つ有利な運用を目的としていた。しかも，郵便貯金や年金積立金のように資金が受動的に入ってくるため，必要量を超える資金があっても，その運用先を確保しなければいけなかった。これに対して，財政融資資金は，確実かつ有利な運用を目指す点においては，資金運用部資金と共通であるが，「融資の必要性」という資金需要からスタートする点で大きな違いがある。

また，財政融資資金に属する現金に不足があるときは，同特別会計の負担において，一時借入金又は融通証券の発行による補足ができることとされた(13)。これらは1年以内に償還されなければならないとされている(14)。限度額について，予算をもって議決するという統制は，財政法第7条による財務省証券の発行をはじめとして，この種の場合にとられる手法であって，形式的には問題がないといえよう。しかし，いったん償還して，直ちに借り入れる方法を繰り返すならば，長期国債と同様の実態となる。このような実態を把握するために運用面でのチェックが必要であろう。

(4) 新財政投融資の運用部分

財政投融資の運用部分の改革としては，これまでの「金融債」を外すかわりに，「財政融資資金をもって引き受け，応募又は買い入れを行った債券であって政令で定めるものの金融機関その他政令で定める法人に対する貸付け」(15) が加わったこと，電源開発株式会社の社債，同会社に対する貸付けが削除された。

また，財政融資資金の財政投融資対象機関への融資に伴い，「政策コスト分析」を活用することとなった。これは，「将来の国民負担に対する分析不足が，財政投融資を肥大化させ，非効率な財政投融資対象機関を生む要因となった」という批判にこたえ，適切な審査，政策判断を行っていくことが必要との判断から導入されるものである。

政策コスト分析とは，財政投融資の対象事業について，当該事業が終了するまでに，国から投入される補助金等の総額を割引現在価値として，仮定計算したものを政策コストとして把握するという手法である。1999年8月住宅金融公庫を始めとする5機関について，試算結果が公表された(16)。続いて，2000年6月に14機関について公表が行われている(17)。このように，政策コストが明らかにされることにより，ベネフィットと比較したうえで，事業の必要性を判断できる。さらに，他の政策手段を用いた場合のコスト比較も可能となり，政策選択の材料が提供されることになる。

しかし，この政策コスト分析については，前提条件の説明が明らかでない場合があり，事業の必要性の検証が不可能なものとなっている。そして，前提条件の設定如何により，分析結果が異なったものになってしまうことに注意する必要がある。また，財政投融資対象機関全部について公表されていない点も問題とされよう。財政投融資制度に対する民主的統制を強めていくという要請においては，将来的には，財政投融資計画とともに参考資料として国会に提出されるべきではないだろうか。

第2節　財政投融資改革後の財政投融資計画

(1) 改革後の財政投融資計画

今回の改革により，財政投融資計画の内容も変更されることになる。現行は，いわゆる財投三表をあくまで参考資料として，①財政投融資資金計画，②財政投融資原資見込，③財政投融資使途別分類表を作成して国会に提出してきたことは，第

1章でみたとおりである。

新財政投融資制度になってどう変わったのか，2001年度財政投融資計画政府原案[18]からみてみることにする。2001年度財政投融資計画も前年度同様，財政投融資資金計画表，財政投融資原資見込，財政投融資使途別分類表の財投三表が作られている。以下，それぞれ個別に見ていくことにする。

2001年度財政投融資資金計画表は表2のとおりである。今回の改革により，原資が財政融資，産業投資，政府保証に変更したの受けて，資金計画表もその原資順に計上されている。新資金計画表で注目すべき点は，2つある。

第1は，財政融資資金の地方公共団体への運用で，財政融資分と郵便貯金分と簡易生命保険資金分が分けられていることである。これは，「財政投融資の抜本的改革に係る議論の整理」(資金運用審議会懇談会1999年8月30日）の「地方公共団体に対する貸付けは政策的な資源配分機能を有するため，財政投融資計画において，その総額を統一性・一覧性をもった形で表示する」という提言を受けたものであろう。

また，第2点は，財投機関債の発行により調達する金額が「自己資金等」の内訳に表示されていることである。また，参考資料として各財政投融資対象機関の財投機関債の発行量を示した一覧表が添付されている。財投機関債は，財政投融資対象機関が市中において個別に発行する政府保証のない公募債券であり，財政投融資対象機関自らが自力で市場から資金を調達するものであるから，政府の信用供与である財政投融資（投資・融資・保証）に含まれないこととなる。しかし，財政投融資対象機関が果たす社会資本整備等の政策的資源配分機能を考慮して，財政投融資との関係がわかるよう，財政投融資計画に計上することとしたものである。資金計画表が，財政投融資対象機関の財政融資資金の依存分を記載するものである以上，財投機関債発行分を明示することには意味があろう。ただ，財政投融資対象機関の資金調達については，資金計画表だけでは限界があることは否めず，各財政投融資対象機関でのディスクロージャーに寄っているといえる。

財政投融資原資見込表については，今回の改革によりその意義は薄れてくるといえるであろう。それは，原資が郵便貯金や年金積立金ではなくなることにより受動的性格を有しておらず，財政投融資対象機関に必要な資金量から原資額が決められるからである。しかし，表4の2001年度財政投融資原資見込を見ると，今までの原資見込と大きく変わらないことが分かる。原資見込については，財投債をどれだけ発行するかという点が一番重要だと思われるが，新たな貸付け及び既往の貸付けのために必要な財源としての金額が計上されているだけでは，原資見込の意味がないといわざるを得ない。国会に提出される2001年度予算案での参考資料としての原資見込表がどうなるのかチェックする必要があるだろう。なお，表4の2001年度原資見込の政府保証の欄には，政府保証国内債と政府保証外債とある。これは，財政投融資対象機関債の発行により，今まで日本政策投資銀行等の財政投融資対象機関がもともと政府保証のない債券を欧州等外国で発行していたものが今回の改革により，財政投融資機関債と区別して計上することになったものである。

一方，財政投融資使途別分類表に関しては，簡素化が図られている(表6)。これは，郵便貯金と年金積立金の自主運用に伴い，財政融資資金を中心に計上している。ただ，郵便貯金と簡易生命保険資金の地方自治体への貸付けについて，新たに計上されることになった。これは，両資金の資源配分機能を考慮して載せられたものであろう。

(2) 新財政投融資と国会の議決

今回の改革では，財政投融資計画の国会提出が法律により義務付けられることとなった。いわゆる長期運用法（資金運用部資金及び簡易生命保険の積立金の長期運用に対する特別措置に関する法律）が「財政融資資金の長期運用に対する特別措置に関する法」(以下，新長期運用法)に改められたが，この新長期運用法に，財政投融資計画の国会への提出義務が規定されている。長期運用法は，

表6　2001年度財政投融資使途別分類表

（単位：億円）

区分	財政融資								産業投資		政府保証		合計	
	財政融資資金		郵便貯金資金(注1)		簡保積立金(注1)		小計							
	01年度	00年度	01年度	00年度	01年度	00年度	01年度	00年度	01年度	00年度	01年度	00年度	01年度	00年度
(1)住宅	92,623	115,315	285	−	465	5,767	93,373	121,083	−	−	3,963	6,581	97,336	127,664
(2)生活環境整備	35,726	41,581	5,512	−	8,984	10,222	50,222	51,803	127	121	14,329	16,464	64,678	68,388
(3)厚生福祉	9,730	15,514	627	−	1,022	90	11,379	15,603	24	24	1,129	28	12,532	15,655
(4)文教	7,908	5,201	414	−	675	3,149	8,998	8,350	−	−	220	140	9,218	8,489
(5)中小企業	44,028	39,602	−	−	−	13,532	44,028	53,133	41	46	8,412	10,239	52,482	63,419
(6)農林漁業	6,271	7,820	542	−	883	953	7,696	8,773	31	32	153	3	7,880	8,809
(1)〜(6)小計	196,287	225,033	7,380	−	12,029	33,713	215,696	258,746	223	223	28,206	33,455	244,126	292,424
(7)国土保全・災害復旧	4,952	5,627	869	−	1,417	1,026	7,238	6,653	9	8	274	409	7,521	7,070
(8)道路	33,139	20,786	755	−	1,230	10,823	35,123	31,609	−	−	1,204	4,374	36,327	35,983
(9)運輸通信	4,974	4,904	380	−	620	1,020	5,973	5,924	59	42	1,439	1,192	7,472	7,158
(10)地域開発	7,143	7,816	595	−	970	1,111	8,708	8,927	130	414	2,338	2,389	11,175	11,731
(7)〜(10)小計	50,207	39,133	2,599	−	4,236	13,980	57,042	53,113	198	464	5,256	8,635	62,495	61,941
(11)産業・技術	1,522	4,238	21	−	35	261	1,578	4,500	369	413	1,311	2,772	3,258	7,684
(12)貿易・経済協力	13,132	17,545	−	−	−	846	13,132	18,391	−	−	2,461	2,415	15,593	20,806
合計	261,148	285,949	10,000	−	16,300	48,800	287,448	334,749	790	1,100	37,234	47,006	325,472	382,855

（注1）2001年度の郵便貯金資金，簡保積立金は，地方公共団体へ貸付けを分類したものである。
（注2）本表は計数整理の結果，異動することがある。

運用期間が5年以上にわたる財政融資資金，すなわち長期運用予定額について，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ことにその主たる眼目があったことは，第2章でみたとおりである。しかし，新長期運用法になり，その議決を経ようとするときは，財政投融資計画を国会に提出しなければならないこととされた(19)。第2章でみたように，財政投融資計画は国会の議決を経るべきだという主張が依然としてある。しかし，今までは財政法第28条の予算審議の参考資料としての事実上の提出であったものが，明確に法律上の義務として位置付けられたことは，財政投融資計画の国会議決に向けた議論が深まる可能性を秘めているといえよう。

ところで，財政投融資計画の国会議決について，第147回国会衆議院大蔵委員会で佐々木憲昭委員は，財政投融資計画の国会議決の可能性について尋ねている(20)。これに対して，大野功統大蔵政務次官は，財投債，政府保証債が議決の対象になっており，財政投融資計画を議決するとなると二重議決となってしまうとその可能性について否定している。

さらに，財政投融資計画策定に当たって，あらかじめ「財政制度等審議会」の意見を聴かなければならないこととされた(21)。これがどれだけ意義のあることか判断するには，これからの動きを見守っていく必要があるだろう。

また，財政投融資計画と国会議決の問題に関連して，弾力条項の取り扱いが問題になる。財務省は，「景気動向によっては，国会閉会中でも公共事業や公的資金を増やす必要が生じる可能性は引き続き残る」として弾力条項を存続させる方針であり，2001年度予算の特別会計予算総則に盛り込む考えである(22)。ただ，今回の改革により，郵便貯金や年金資金から自動的に資金が流入しなくなるため，弾力条項の増額分は財投債の発行増で賄うことになる。これは，国債発行額が国会のチェックを受けずに積み増しされることを意味している。現実問題として，弾力条項が存在するのに財投債が発行できないとすれば，弾力条項自体が全く意味のないものになってしまい，機動的な財政運営が行えなくなってしまうであろう。「弾力条項をどの程度認めるのか」という議論は，50%でいいのかという幅の問題と財政投民主主的統制の問

題と絡み，事後的なチェックとともに絶えず見守っていく必要がある。

おわりに

以上，財政投融資の民主的統制を考えるにあたり，1973年の長期運用法の制定過程に議論となった財政投融資計画の国会議決問題を取り上げ，2001年4月から始まる新財政投融資制度を財政投融資計画を中心として，民主主義的統制の観点からみてきた。

財政投融資に対する財政民主主義からの要求といえば，財政投融資計画の国会議決であった。これに対し，財政投融資計画の国会議決を否定する一番の根拠は「二重議決問題」であり，財政投融資原資資金の受動的有償性であったことは，第2章で見たとおりである。しかし，財政投融資改革に伴い，原資資金の受動性という特徴は，郵便貯金と年金資金の資金運用部への預託義務の廃止によりなくなることとなる。

このような，原資面からの改革は，財政投融資の民主的統制という議論について大きな方向性を持たせることになる。第147回国会衆議院大蔵委員会での「財政投融資改革関連法案」の審議では，財政投融資計画の国会議決という論点が1回しか取り上げられていない。財政投融資計画の国会議決問題は，財政投融資の規模の拡大とともに1961年ごろから絶えず国会で審議されてきたのを考えると，大きな違いである。

これに対し，第147回国会で取り上げられたのは，大きく2つである。第1は，原資面の問題であり，財投債，財投機関債，政府保証債の発行割合に関する質問であった(1)。第2は，財政投融資の運用面である特殊法人等財政投融資対象機関の経営状況や資金調達のあり方に関する質問である(2)。

すなわち，財政投融資の民主的統制の点では，財政投融資計画においてコントロールしようという方向性から財政投融資対象機関をコントロールしようという方向性に変わってきているのである。

以下，財政投融資の民主的統制への課題として，3点述べてみることとしたい。

第1は，財政投融資計画の国会議決問題をふくむ財政への民主的コントロールのための理論的整合性である。憲法学においては，「財政投融資計画」自体として，議決の対象となっていないことが問題とされてきた。財政投融資計画を議決の対象とすべきであるという憲法上の根拠については，86条説と83条説がある。

86条説を唱える手島孝教授は，以下のように説明する(3)。憲法86条は，「内閣は，毎会計年度の予算を作成し，国会に提出して，その審議を受け議決を経なければならない。」と定めている。手島教授は，「予算」概念が固有の歳出歳入予算に限定されているのは，わが国の予算制度の沿革と現「財政法」の規定によるものであって，なんら憲法論理必然的な帰結ではないと考え，財政投融資計画の大きな財政的意義を考慮に入れると，憲法83条の大原則からも，財政投融資計画は，「予算」に包摂されるとして，国会の議決を要求するとしている。

一方，83条説にも諸説あるが，純粋な83条説である新井隆一教授は，以下のように説明する(4)。それは，憲法83条は，「国の財政を処理する権限は，国会の議決に基づいて，これを行使しなければならない」と規定するが，この規定を財政処理の基本原則として定めるものとして理解し，84条以下をその具体化の例示的列挙規定と捉えるのである。したがって，86条の「予算の議決」は，いわゆる財政計画についての「国会の議決」の一類型を示しているにすぎないのであって，憲法が他に，83条にいう「国会の議決」の形式を容認しないという趣旨ではない，ということである。

86条説については，財政投融資計画を予算と解釈することから若干の無理があるように思われる。83条説においても，それにより憲法上の根拠を得たとしても，「二重議決問題」が生じよう。

財政投融資計画の国会議決に絡み，財政民主主義という憲法学的な観点から理論的整合性が要求されるのは，財政投融資制度それ自体が，一般会

計や特別会計等を加えた実質的な「財政」全体においての役割が大きいからである。であるならば，財政法の論議と絡めて，財政投融資計画の国会議決の問題を再検討するべき余地があるように思われる。

第2は，財政投融資計画のあり方の問題である。今回の改革の最大の柱は，郵便貯金と年金資金の資金運用部への預託義務の廃止であった。このことは，財政投融資計画において，原資面の情報より，運用面の情報の方がより重要になることを示している。すなわち，財政投融資原資見込は，その重要性が低下し，運用面での資金計画表の重要性が高まることになる。

ただ，原資面では，財政投融資対象機関の資金需要から財政投融資の原資額が決められることになるため，総原資額を財投債・財投機関債・政府保証債・産業投資特別会計のいずれかに割り振るかという意思決定の主体性が不明確だという問題が生じてくる。果たして，その問題を資金計画表によって明らかにしていくのか，それとも，違う形式により明らかにしていくのか明確にすることが必要だと思われる。

資金計画表は，5年以上の長期運用額を計上しているものであるが，最大のポイントは5年が長期かという問題であろう。5年という年数は，長期運用法制定時における従来からの財政投融資計画をなぞったものであった。財政投融資計画外である5年以下の短期運用と合わせて，資金計画表に計上する運用年数を決定すべきではないだろうか。

第3は，特殊法人等，財政投融資対象機関の改革である。今回の「財政投融資改革関連法案」の国会審議でも取り上げられていたことだが，財投機関債の発行は，財政投融資計画からの離脱を意味することになる(5)。それは，市場の評価を受けるという反面，財政民主主義的なコントロールがどれだけ及ぶのかという問題が生じ，両者の整合性が問われることになる。財政投融資改革の発端は，国家行政の減量であって，それは，国家行政領域の中心部分より，特殊法人等の外縁部分にも及んでくるものであった。特殊法人等の財政投融資対象機関が担っている事業を国家がやるべき事業と民営化すべき事業に分け，国家がやるべき分野に関しては，民主的コントロールを及ぼし，民営化すべき分野については，できるだけ民営化を図って，どうしてもできない分野だけに最低限の国会のコントロールを及ぼすべきであろう。その対象分野の選別という意味でも，第147回国会での審議でも見られたように，特殊法人のディスクロージャーが市場に向けて，あるいは国会・国民に向けて必要になってくるであろう。

表7　2001年度における財投機関債の発行予定

(単位：億円)

機　関　名	金　額
住宅金融公庫	2,000
農林漁業金融公庫	150
公営企業金融公庫	1,000
日本政策投資銀行	1,000
国際協力銀行	1,000
都市基盤整備公団	300
帝都高速度交通営団	439
地域振興整備公団	100
社会福祉・医療事業団	100
日本私立学校振興・共済事業団	60
日本育英会	100
日本道路公団	1,500
帝都高速道路公団	100
阪神高速道路公団	100
日本鉄道建設公団	100
新東京国際空港公団	500
運輸施設整備事業団	60
水資源開発公団	100
商工組合中央金庫	2,249
電源開発株式会社	100

(注) 合計で，20機関が1兆1058億円を発行する予定。

注

第1章

(1) 財政投融資制度は，2000年5月24日に成立した「財政投融資改革法」により，2001年4月1日より新たな制度でスタートした。このことについては，第3章で論じるが，本論文では，

新たな財政投融資制度のことを「新財政投融資」と呼び，「財政投融資」と呼ぶ場合は，旧財政投融資制度を指すものとする。

(2) 財政投融資制度のスタートとして，宮脇淳「財政投融資の改革」(東洋経済新報社 1995)は，「公的資金による投融資活動」として始まる 1872 年(明治 5 年)の「準備金制度」を挙げている。一方，大蔵省が毎年発行している「財政投融資リポート 2000」では，1878 年(明治 11 年)の郵便貯金の大蔵省国債局への預託をスタートとしている。戦前，戦後初期の財政投融資については，宮脇・前掲書注(2) 22 頁以下を参照。

(3) その他，財政投融資の定義については，以下のようなものがある。

「租税ではなく，有償資金，すなわち金利を付して返済しなければならない資金を用いて民間では困難な大規模プロジェクトを実施したり，民間金融では困難な長期の金利の資金を供給したりすることより，財政政策の中で有償資金の活用が適切な政策分野に効果的・効率的に対応するシステム」(大蔵省「財政投融資リポート 2000」)。

(4) 財政投融資計画に掲載される財政投融資対象機関は，特別会計・公庫等・公団等・地方公共団体・特殊法人等を合計して，48 である。(前掲注(2)大蔵省「財政投融資リポート 2000」)。

(5) この点について詳しくは第 3 章で述べるが，2000 年 5 月 31 日に「資金運用部資金及び簡易生命保険の積立金の長期運用に対する特別措置に関する法律」が「財政融資資金の長期運用に対する特別措置に関する法」に改正され，財政投融資計画の国会への提出義務が規定された(第 6 条)。

(6) 中央省庁改革により，2001 年 1 月 6 日より，大蔵大臣は財務大臣に変わった。

(7) 前掲注(6)と同様，郵政大臣は総務大臣に変わった。

(8) 「再計」は，財政投融資対象機関が行う事業のうち財政投融資に関連するものの規模を示すものである。財政投融資対象機関の支出のすべてではなく，財政投融資の対象となる事業のみをとり出している。ここで事業の規模というのは，公庫や銀行などの融資については言うまでもなく貸付規模のことをいう。事業規模も貸付規模も財政投融資額と同じく支出ベースで示されている。

(9) 「自己資金等」の欄は，「再計」と財政投融資の「合計」との差額が計上される。

(10) 1973 年にこのような構造になったのは，長期運用法(「資金運用部資金並びに簡易生命保険および郵便貯金の積立金の長期運用に対する特別措置に関する法律」)が制定されたからである。

(11) 2001 年 4 月 1 日からの新しい財政投融資制度において，郵便貯金の資金運用部への全額預託義務が廃止された。

(12) 前掲注(11)と同様，2001 年 4 月 1 日からの新財政投融資制度で，年金資金の資金運用部への全額預託義務も廃止された。

(13) 還元融資とは，資金運用部預託金のうち厚生年金・国民年金の積立金が勤労者，農業従事者，中小企業等国民の拠出する保険料の集積からなるものであることに配慮し，これら被保険者の福祉増進にあてることが適当であるとの考えから，資金運用部資金の統一運用の枠の中で特に両年金の預託増加額の一定割合を被保険者の生活向上・福祉増進に直接寄与すると考えられる事業を行っている機関に対し配分しているものである。

第 2 章

(1) 第 40 回国会衆議院予算委員会第一分科会議録第 2 号 5 ～11 頁 (1962 年 2 月 20 日)。

(2) 長期運用法制定による制度改正に伴い，「産業投資特別会計出資」が「産業投資特別会計」に改められる。

(3) (2)と同様，「公募債借入金等」が「政府保証債・政府保証借入金」と改められた。

(4) 財政投融資の国会議決問題について，その後取り上げられた主なものは以下のとおりである。

第48回国会衆議院大蔵委員会議録第28号9～14頁（1965年3月31日）。

第55回国会衆議院決算委員会議録第6号1～15頁（1967年5月11日）。

第55回国会衆議院大蔵委員会財政制度に関する小委員会議録第1号4～5頁(1967年7月21日)。

第61回国会衆議院大蔵委員会議録第52号4～5頁（1969年10月28日ただし閉会中審査)。

(5) 第65回国会衆議院予算委員会議録第17号10頁（1971年2月27日)。

(6) 大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27年～48年度』第16巻「資料(4)特別会計・政府関係機関・財政投融資・国有財産」（東洋経済新報社1999年）283～84頁。

(7) 1972年度予算案で改善された措置は以下のとおりである。

1．財政法第28条第7号による予算参考書類に主要特殊法人について従来の損益計算書と貸借対照表に加えて「資金収支表」を追加。

2．国会に参考資料として提出されている大蔵省主計局の「予算の説明」において，財政投融資計画の対象法人の事業計画について詳しく説明。

(8) 第68回国会衆議院予算委員会議録第1号(その1）9頁（1972年2月4日)。

(9) 第68回国会衆議院予算委員会議録第13号8～12頁（1972年4月17日)。

(10) 内閣法制局の見解は，以下のとおりである。前掲注(9)10頁。

「二重議決は法律制度として，なぜいけないかという問題につきましては，いわゆる一事不再議の原則を考慮においての見解であろうかと思います。このいわゆる一事不再議につきましては，もう御存知のとおり，これは憲法及び国会法におきましては何ら明文の規定があるわけではございませんが，一般的に申しまして，会期の定めのある合議体におきまして，同一会期中に再び同一の議決をしたり，あるいはまた，同一案件につきまして前の意思決定と異なる議決をしたりするということになりますと，議事のスムーズな運営が期せられないという見地に立ちまして，いわば一つの条理上の原則であるというふうにいわれておるわけでありまして，国会の議事運営におきましても一つの慣例として確立しておるというふうに伺っているわけでございます。」

(11) 明治憲法には，一事不再議の原則の規定が存在した。

大日本帝国憲法第39条

「両議院ノ一ニ於テ否決シタル法律案ハ同会期中ニ於テ再ビ提出スルコトヲ得ズ」

(12) 第68回国会参議院予算委員会第2分科会会議録第1号3～4頁（1972年4月22日)。

(13) 佐藤功「憲法」（下）〔新版〕（有斐閣1984)708頁。

(14) 宮下忠安「財政投融資計画の国会議決に関しての一試論」（『立法と調査』1972年11月号）9～16頁。

(15) 前掲注(14)15頁。

(16) 第65回国会衆議院予算委員会（1971年2月27日）における福田赳夫大蔵大臣の答弁。前掲注(5)10頁。

(17) 前掲注(9)11頁。

(18) 大蔵省理財局資金課「財投計画を国会の議決にかからしめる場合の問題点について」（1972年4月7日）前掲注(6)287～90頁。

(19) 大蔵省理財局資金課「財投計画を国会審議にかけるための具体策（案)」（1972年8月14日）前掲注(6)290～94頁。

(20) 大蔵省理財局「財政投融資計画の国会審議について」（1972年12月）前掲注(6)294～96頁。

(21) 「日本経済新聞」1973年1月13日。

(22) 大蔵省理財局資金課「資金運用部資金等の長期運用予定額の弾力措置について」（1973年1月17日）前掲注(6)297～99頁。

(23) 財政制度審議会「財政投融資計画と国会の審議との関係についての報告」（1973年1月22日）前掲注(6)285頁～87頁。

(24) 長期運用法案の提案理由については，第71回国会参議院大蔵委員会議録第8号1～2頁（1973年3月27日）を参照。

(25) 第71回国会衆議院大蔵委員会議録第9号13～33頁（1973年2月28日）。

(26) 50％を超える商工中金への追加は以下のようなものがある。
1963年度：130％，1967年度：208％，1970年度：69.7％，1971年度284％

(27) 第71回国会参議院大蔵委員会議録第8号17～18頁（1973年3月27日）。

(28) 前掲注(25)22頁。

(29) 前掲注(25)25～30頁。

第3章

(1) 新長期運用法（「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」）6条。

(2) 資金運用部審議会懇談会「財政投融資の抜本的改革について」は財務省のHPを参照。（http://www.mof.go.jp/singikai/unyosin/tosin/1a1502.htm）

(3) 中央省庁改革等基本法（抜粋）
第20条（財務省の基本方針）
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とする。
二 財政投融資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。
第33条（郵政事業）
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。

(4) 資金運用審議会懇談会検討会「財政投融資の抜本的改革に係る議論の整理」は財務省のHPを参照。（http://www.mof.go.jp/singikai/unyosin/tosin/1a1503.htm）

(5) 財政融資資金法5条。

(6) 財政融資資金特別会計法11条1項。

(7) 財政融資資金特別会計法14条1項。

(8) 財政融資資金特別会計法11条2項。

(9) 宮脇淳「財政投融資制度改革が行財政運営等に与える影響の考察」北大法学論集第51巻第5号31～32頁。

(10) 第147回国会衆議院大蔵委員会議録17号9頁（2000年4月21日）。

(11) 資金運用部資金法第1条。

(12) 財政融資資金法1条。

(13) 財政融資資金法9条1項。

(14) 財政融資資金法9条3項。

(15) 財政融資資金法10条1項10号。

(16) この5機関とは，住宅金融公庫，国民金融公庫，日本輸出入銀行，日本道路公団，中部国際空港株式会社である。

(17) 2000年度政策コスト分析の20機関については，大蔵省「財政投融資リポート2000」51～67頁を参照。

(18) 2001年度財政投融資計画政府原案は2000年12月24日公表されたものによる。

(19) 新長期運用法6条1項。

(20) 第147回国会衆議院大蔵委員会議録16号34頁（2000年4月19日）。

(21) 新長期運用法6条3項。

(22) 日本経済新聞2001年1月9日。

おわりに

(1) 第147回国会衆議院大蔵委員会における石井啓一委員の質問（2000年4月19日）同委員会議録第16号3頁。

(2) 第147回国会衆議院大蔵委員会における中川正春委員の質問（2000年4月19日），上田清司委員の質問（2000年4月21日）等。前掲注(1)5

頁，同委員会 17 号 1 ～10 頁。
(3) 手島孝『第十七講　財政の憲法原則』「憲法解釈二十講」262～263 頁。
(4) 新井隆一「『財政投融資』制度の法的課題」公法研究 41 号 150～153 頁。
(5) 第 147 回国会衆議院大蔵委員会における佐々木憲明委員の質問（2000 年 4 月 19 日）。

（まんば　だいすけ　財務省）