

No. 1292 (2024. 9.26)

## 国の基金の現状と課題

—コロナ禍以降を中心に—

はじめに

### I 基金の役割と意義

- 1 基金の位置付け
- 2 国の基金の仕組みと運用方法
- 3 コロナ禍前の国の基金の動向

### II コロナ禍以降の国の基金の現状

- 1 国の基金の残高
- 2 補正予算及び予備費による造成・追加

### III 国の基金の管理方法

- 1 基金シートの導入と行政事業レビュー

- 2 評価・点検事項

### IV 国の基金の課題

- 1 巨額の予算措置
- 2 規律の緩さ

おわりに

キーワード：国の基金、行政改革、財政規律、補正予算、公益法人、単年度主義、コロナ禍、休眠基金、国庫返納、予備費、補助金、経済対策

- コロナ禍以降、政府は感染症対策や経済対策の一環として、主に補正予算において基金に巨額の資金を拠出してきた。令和4年度末時点では、基金の事業数は186、残高は16.6兆円に上る。
- 基金は、複数年にわたる機動的な事業を可能にする一方、一度予算として措置されると国会審議を経ずに使用され、運用実態が不透明になりやすい。また、補正予算への偏りや規模の大型化、中核業務の委託、余剰資金の蓄積等の課題がある。
- 今後の基金事業の運営に当たっては、民間事業者との役割分担、目標や終了時期の明確化、管理体制の整備、基金の廃止・縮小を含む規模の見直し等、具体的な制度構築を進める必要がある。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

財政金融課 廣瀬 淳哉

## はじめに

新型コロナウイルス感染症の拡大や物価高騰等を受け、政府は近年、補正予算を中心に大型の経済対策を数次にわたり策定してきた。これらの経済対策の特徴の1つとして、基金向けの支出が多く含まれていることが挙げられる<sup>1</sup>。令和2（2020）年度以降で見ると、国庫からの累計交付額が1兆円を超える大型の基金が複数存在する<sup>2</sup>。

基金は、予算の単年度主義の例外であり、また、一度予算として措置されると、その後は国会審議を経ずに使用することができ、運用実態が不透明になりやすいことが指摘されている<sup>3</sup>。従来、基金の金額規模は比較的小さいものであったが、昨今の膨張を受けて、基金の在り方について問題視する声があり、政府の行政事業レビューにおいても厳しい指摘がなされている<sup>4</sup>。

そこで、本稿では、以上の状況を踏まえ、Ⅰ章において、基金の役割及びコロナ禍前までの動向、Ⅱ章において、コロナ禍以降に急速に膨張した基金の現状、Ⅲ章において、国の基金の管理方法について、それぞれ紹介する。その上で、Ⅳ章において、基金をめぐる主な課題を整理する。

## I 基金の役割と意義

### 1 基金の位置付け

基金とは、公益法人等や地方公共団体が、国からの補助金等を原資として、特定の用途に充てるために保有する金銭をいう<sup>5</sup>。政府の予算単年度主義の例外として、複数年にわたる事業や中長期的な政策課題に対して、毎年度の支出額をあらかじめ見通すことが難しい場合に用いられる<sup>6</sup>。

このうち公益法人等に設置される基金は、「国の基金」とも言われ、災害対策、不況時の雇用・経済対策、農林水産業向け支援等のように、機動的な運用が求められる事業を目的としたものが多く、これまで様々な基金の造成や追加<sup>7</sup>が行われてきた<sup>8</sup>。令和4（2022）年度末時点で

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和6（2024）年9月12日である。

<sup>1</sup> 「経済対策 「基金」膨張 例外、コロナ禍で規律まひ」『毎日新聞』2023.11.3.

<sup>2</sup> 令和2（2020）～令和4（2022）年度の累計交付額が1兆円を超える基金は、「ワクチン生産体制等緊急整備基金」、「燃料油価格激変緩和基金」、「中小企業等事業再構築促進基金」、「グリーンイノベーション基金」、「新型コロナウイルス感染症基金」、「経営安定関連保証等特別基金」、「特定半導体基金」の7つである（Ⅱ章1表3参照）。

<sup>3</sup> 石川智久「基金の積み増し問題を契機に、求められる財政効果の検証—EBPM 後進国を自覚し、実効性のある取り組みを目指せ—」『金融財政事情』3526号、2024.1.23、pp.20-21.

<sup>4</sup> 「基金、数値目標「なし」3割」『日本経済新聞』2023.11.12; 「国の基金事業期限 河野氏が「設定を」」『朝日新聞』2023.11.12.

<sup>5</sup> 財務省主計局「基金等関係資料」（財政制度分科会（平成26年10月20日開催）資料3）2014.10.20、p.1。（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ）<[https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11115809/www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/fiscal\\_system\\_council/sub-of\\_fiscal\\_system/proceedings/material/zaiscia261020/03.pdf](https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11115809/www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiscia261020/03.pdf)>

<sup>6</sup> 補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律施行令（昭和30年政令第255号）第4条第2項では、基金事業を「複数年にわたる事務又は事業であって、各年度の所要額をあらかじめ見込み難く、弾力的な支出が必要であることその他の特段の事情があり、あらかじめ当該複数年にわたる財源を確保しておくことがその安定的かつ効率的な実施に必要であると認められるもの」としている。

<sup>7</sup> 新規に立ち上げた基金への資金交付は「造成」、既存基金への追加出資は「追加」という。

<sup>8</sup> 国の基金がいつから存在したのかは明らかではないが、少なくとも昭和30年代には現在と同じ仕組みの基金が設

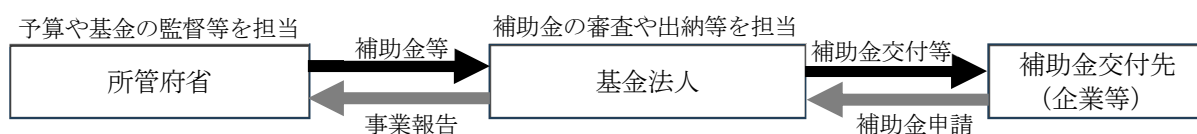
は、国の基金の事業数は186、残高は約16.6兆円となっている。

次頁の表1は、近年の基金の特徴を概観するため、基金向けの支出額が比較的安定して低く推移していた平成19（2007）年度、経済危機等により支出額が増加した平成24（2012）年度、コロナ禍で支出額が増加した令和4（2022）年度の資金交付額上位の基金事業をまとめたものである。平成19（2007）年度の時点では、農林水産業向けの事業支援を目的としたものが目立ち、各基金事業への予算措置は多くとも100億～数百億円規模であった。平成24（2012）年度には、世界金融危機や東日本大震災等を経て、国内産業支援等の経済対策を目的としたものが上位を占め、予算措置額が1000億円を超えるものも見られた。令和4（2022）年度には、コロナ禍を経て、物価高対策や産業投資を目的とした基金事業が支配的となり、数千億円規模のものが増加し、3兆円を超えるものも見られるようになった。

## 2 国の基金の仕組みと運用方法

国の基金は、各府省（以下「所管府省」）からの補助金等の交付により公益法人等（以下「基金法人」）に設置され、基金法人は当該基金を使用して、各種の補助金事業等を行う。その上で、所管府省は基金法人を指導・監督する（図1）。平成25（2013）年度以降は、基金の現況を記載した「基金シート」が導入され、毎年度、所管府省は基金事業の実施状況や残高等について点検を行い、それらの情報を公表することとされている<sup>9</sup>。

図1 基金の仕組み



（出典）新聞報道等を基に筆者作成。

基金は、運用形態によって4種類に大別される。基金をそのまま各事業の財源として費消する「取崩し型」、貸付け等で基金を繰り返し回転させて使用する「回転型」、基金を債務保証等の信用力の基盤となる財源として保有する「保有型」、基金を元本として、その運用益を事業の財源に充てる「運用型」である（表2）。現存する基金は、金額ベースでも事業件数ベースでも、その大半が基金をそのまま補助金として交付する「取崩し型」である。

けられていたとされる（藤井亮二「経済対策で膨張し続ける基金事業の課題と処方箋—対症療法の現状を打破すべく「基金法」の制定を—」『金融財政事情』3545号、2024.6.11, p.25.）。

<sup>9</sup> なお、1つの基金の下で複数の事業が実施されている場合、補助金額や設置目的、運営実態は事業ごとに異なるため、基金シートも事業単位でそれぞれ作成される。

表1 平成19(2007)年度、平成24(2012)年度、令和4(2022)年度における基金への資金交付額(基金事業別・交付額上位のもの)

	基金名(基金事業名)	所管府省	資金交付額	基金の目的
平成19年度	調整資金	農林水産省	720億円	国内肉用牛生産の存立確保のため、肉用子牛生産者補給金の交付等の経営安定対策等を行う。
	担い手支援貸付原資基金 (農地保有合理化促進事業)	農林水産省	382億円	農地保有合理化法人が規模縮小農家等から農用地等を借り入れ、認定農業者等へ貸し付ける事業等を支援する。
	特定C型肝炎ウイルス感染者救済基金 (特定C型肝炎ウイルス感染者等救済給付金支給等業務費交付金)	厚生労働省	205億円	C型肝炎感染被害者救済のための特別措置法に基づき、C型肝炎感染者に対して給付金の支給をする。
	健保高齢者医療制度円滑導入基金 (高齢者医療制度円滑運営臨時特例交付金事業)	厚生労働省	181億円	後期高齢者医療制度の円滑な施行等を図るため、被保険者の保険料軽減等の特例措置費用を交付する。
	畜産業振興資金	農林水産省	130億円	肉豚向け交付金の交付等により畜産業振興を図る。
平成24年度	円高・エネルギー制約対策のための先端設備等投資促進基金 (円高・エネルギー制約対策のための先端設備等投資促進事業)	経済産業省	2000億円	円高やエネルギー制約下においても、産業の空洞化を防止し、国内産業の競争力強化を図る。
	調整資金	農林水産省	1101億円	国内肉用牛生産の存立確保のため、肉用子牛生産者補給金の交付等の経営安定対策等を行う。
	学術研究助成基金 (科学研究費助成事業)	文部科学省	1052億円	科学研究費助成事業(科研費)により知的資産を創出する。
	ものづくり中小企業・小規模事業者試作開発等支援事業基金 (ものづくり中小企業・小規模事業者試作開発等支援事業)	経済産業省	1007億円	ものづくり企業等の試作品開発や設備投資等に要する経費を一部補助し、競争力強化や産業基盤等の底上げを図る。
	省エネルギー設備導入促進基金 (次世代自動車充電インフラ整備促進事業)	経済産業省	1005億円	充電設備費及び設置工事費の一部を補助し、設備投資等を喚起するとともに、次世代自動車の普及促進を図る。
令和4年度	燃料油価格激変緩和基金 (燃料油価格激変緩和対策事業)	経済産業省	3兆1669億円	燃料油の卸売価格抑制のための手当てを行い、小売価格の急騰を抑制する。
	中小企業等事業再構築促進基金 (中小企業等事業再構築事業)	経済産業省	6800億円	中小企業等に対し、ポストコロナ時代に対応した、感染症等の危機に強い事業への事業再構築の取組を支援する。
	ポスト5G情報通信システム基盤強化研究開発基金 (ポスト5G情報通信システム基盤強化研究開発事業)	経済産業省	4850億円	ポスト5Gに対応した情報通信システムの中核技術を開発し、同システムの開発・製造基盤強化を目指す。
	ワクチン生産体制等緊急整備基金 (ワクチン生産体制等緊急整備事業)	厚生労働省	4750億円	ワクチンの生産・供給・流通に必要な支援を行う。実証研究への補助を行い、国内のワクチン開発を促進する。新型コロナ治療薬を確保する。
	特定半導体基金 (特定半導体基金事業)	経済産業省	4500億円	先端半導体の国内生産拠点整備への支援を行い、事業者の生産施設への投資判断を後押しする。

(注1) 平成26(2014)年度以降の各府省の基金シート各年度版を基に作成しているため、平成26(2014)年度以前に廃止された基金は含まれていない。

(注2) 資金交付額は1千万円の位を四捨五入した値。

(出典) 各府省の基金シートを基に筆者作成。

表2 基金の運営形態（事業別）

運用形態	概要	令和4年度末時点	
		件数	残高(兆円)
1. 取崩し型	基金を各事業の財源に充てる	147	16.1
2. 回転型	貸付け等で基金を繰り返し回転させる	16	0.13
3. 保有型	基金を債務保証等の信用基盤として保有する	12	0.06
4. 運用型	基金を運用し、運用益を事業の財源に充てる	8	0.03
上記以外	1-4の複数の運営形態を併せ持つもの	3	0.27

(出典) 概要：会計検査院「平成30年度決算検査報告」2019.11.8, p.682. <[https://www.jbaudit.go.jp/report/new/all/pdf/fy30\\_07\\_02.pdf](https://www.jbaudit.go.jp/report/new/all/pdf/fy30_07_02.pdf)>; 令和4年度末時点の件数及び残高：各府省の基金シートを基に筆者作成。

なお、国の基金全体の根拠法令としては、補助金適正化法施行令<sup>10</sup>があるが、個別の基金についての法的位置付けは必ずしも明確ではなく、当該基金設置についての記載がある根拠法令の存在するもの<sup>11</sup>と、設置を定めた法令の存在しないもの<sup>12</sup>がある。

### 3 コロナ禍前の国の基金の動向

国の基金への資金交付額は、平成21(2009)年度を境に規模が大きく変化した(図2)。

かつては、農林水産省所管のものが金額、数ともに過半を占め<sup>13</sup>、農林水産業の事業者向けに、経営安定化のための支援や原材料費高騰の際の補助を行う事業等が主体であった。また、基金残高は全体で1兆円程度であった。

平成21(2009)年度以降は、リーマンショックや東日本大震災等を経て、雇用・経済対策、復興、環境対策等のための基金事業に重点が置かれた。現存する基金シートから判明する範囲においては、平成20(2008)年度以前の基金への拠出総額は、毎年度1000億~3000億円程度であったところ、平成21(2009)年度は3兆円台に急増し、以後平成25(2013)年度までは毎年度1兆円以上が拠出された(図2)。この時期の基金は、有事に対処するための事業を目的としたものが中心であり、名称に「緊急」の名を冠した基金が複数造成された<sup>14</sup>。その拠出額は、当時としては先例のない巨額なものであった。

ただし、当時の国の基金向け拠出額はコロナ禍以降のそれと比べて低く<sup>15</sup>、また、基金の見直し、廃止、国庫返納等が断続的に行われ、年度ごとの拠出額も漸減していったため、今日ほど大きな問題としてはクローズアップされなかった<sup>16</sup>。

<sup>10</sup> 補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律施行令

<sup>11</sup> 例えば、「特定半導体基金」の根拠法令は、国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構法(平成14年法律第145号)であり、同法第16条の4において同基金の設置が明記されている。

<sup>12</sup> 例えば、「国内投資促進基金」は、閣議決定により、コロナ禍において重要物資の国内供給を担保する目的で令和2(2020)年度に造成された(「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」の変更について)(令和2年4月20日閣議決定) p.31. 内閣府ウェブサイト <[https://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2020/20200420\\_taisaku.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2020/20200420_taisaku.pdf)>。

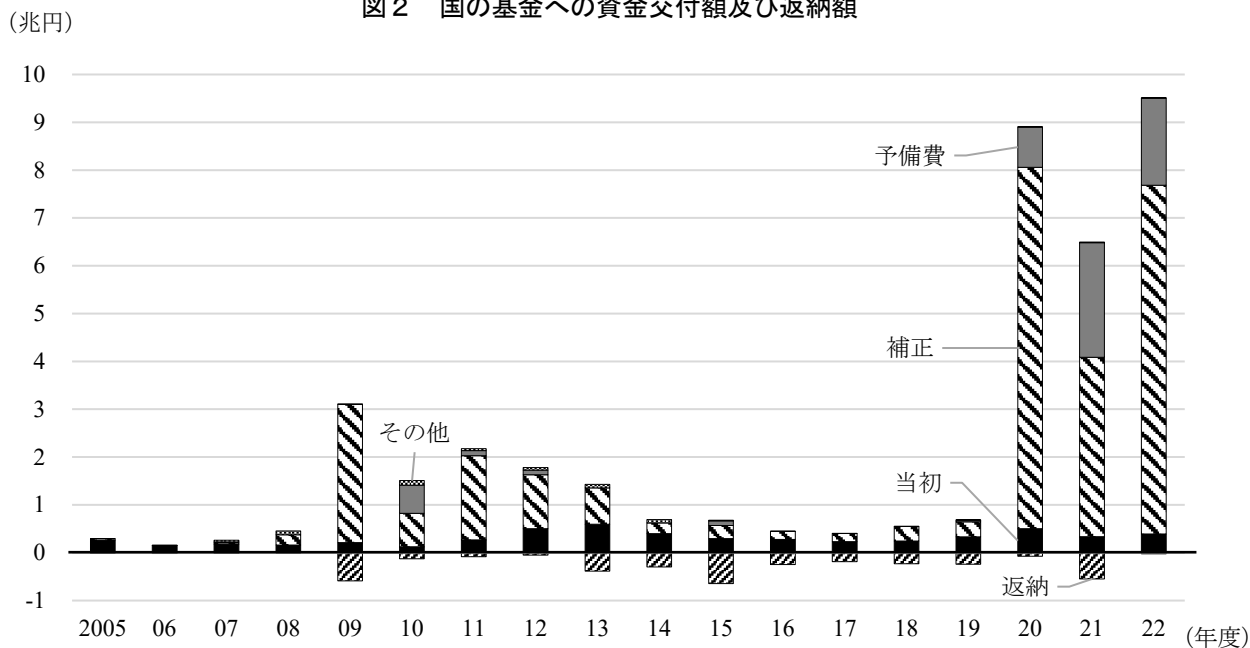
<sup>13</sup> 例えば、会計検査院の調査によれば、平成20(2008)年度初頭における国の基金の数は152、残高総額は約1兆600億円で、このうち農林水産省所管の基金数は94、残高総額は約6090億円であった(会計検査院『国庫補助金等により基金法人に設置造成された基金の状況についての報告書(要旨)』2013.10, p.5. <[https://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/25/pdf/251016\\_youshi\\_2.pdf](https://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/25/pdf/251016_youshi_2.pdf)>)。

<sup>14</sup> 代表的なものに、「緊急人材育成・就職支援基金」、「住宅金融円滑化緊急対策事業」等がある。

<sup>15</sup> 「国の基金 特定事業目的に積み立て」『日本経済新聞』2023.12.13.

<sup>16</sup> 基金の見直しや予算措置漸減の背景として、年月を経て景気回復や復旧・復興が進展したことや、行政改革の機運の高まりが基金の活用に抑制的に働いたこと、とりわけ、平成25(2013)年度以降に行政改革推進会議の秋のレビューと基金点検のルールが定着したこと等がある。また、平成21(2009)年度には、政権交代後に予算執行の見直しが行われた(「平成21年度第1次補正予算の執行の見直しについて」(平成21年10月16日閣議決定)財務

図2 国の基金への資金交付額及び返納額



\* 平成 26 (2014) 年度以降の各府省の基金シート各年度版を基に作成しているため、平成 26 (2014) 年度以前に廃止された基金は含まれていない。  
 (出典) 各府省の基金シートを基に筆者作成。

## II コロナ禍以降の国の基金の現状

### 1 国の基金の残高

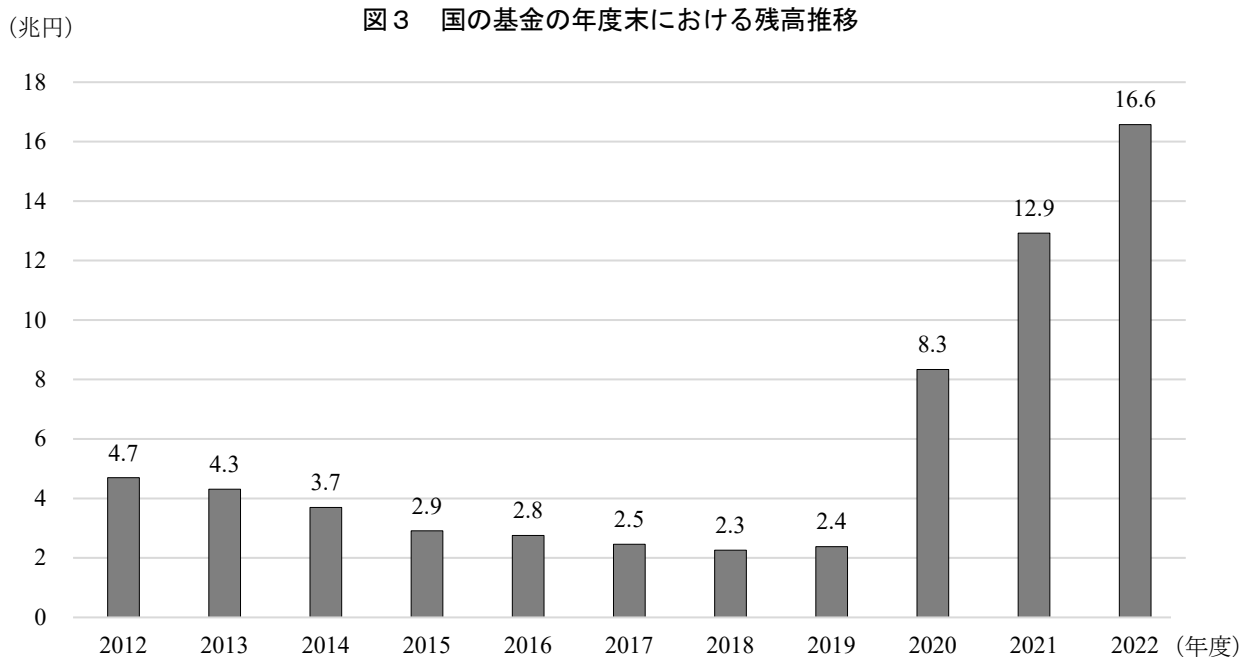
令和 2 (2020) 年度以降、コロナ禍を経て、国の基金の規模は一挙に拡大した。基金への国庫からの拠出額は、前掲図 2 のとおり、令和 2 (2020) 年度に 9 兆円近くに急増し、令和 3 (2021) 年度に 6 兆円台まで減少したものの、令和 4 (2022) 年度には再び 9 兆円台に増加している。

その結果、国の基金残高は、令和元 (2019) 年度末の約 2.4 兆円から、令和 4 (2022) 年度末には約 16.6 兆円に増加した (図 3)<sup>17</sup>。

この端緒となったのは、令和 2 (2020) 年度以降、コロナ禍における各種の緊急対応等を目的として造成された基金であった。主なものは、ワクチンや治療薬の開発・生産・供給等を目的とした「ワクチン生産体制等緊急整備基金」、資金繰りに苦しむ事業者向けの融資等を目的とした「新型コロナウイルス感染症基金」、「経営安定関連保証等特別基金」等である (表 3 参照)。特に令和 2 (2020) 年度には 4 度の補正予算が編成され、様々な緊急対策が行われるとともに、基金向けにも多くの資金が積み立てられた。

省ウェブサイト (国立国会図書館インターネット資料収集保存事業 (WARP) により保存されたページ) <[https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11400594/www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/budget/fy2009/sy211016.htm](https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11400594/www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2009/sy211016.htm)>。

<sup>17</sup> これは、国庫から交付された資金が即時使用されるわけではないこと、余剰金の国庫返納が行われにくいこと等から、巨額の予算措置の下で、残高が積み上がりやすい構造となっているためである (「基金 コロナ禍で急増 行政事業レビュー 執行進まず 残高 16.6 兆円」『読売新聞』2023.11.12; 「コロナ対策名目など 7 倍に膨張 国の基金残高 16 兆 6000 億円 22 年度末集計 使途曖昧「国債発行で国民負担に」」『東京新聞』2023.10.31.)。



\* 平成 26 (2014) 年度以降の各府省の基金シート各年度版を基に作成しているため、平成 26 (2014) 年度以前に廃止された基金は含まれていない。  
 (出典) 各府省の基金シートを基に筆者作成。

表3 令和 2 (2020) 年度以降に公益法人等に造成された主な基金の資金交付額

基金名	国からの資金交付額* (年度別)			累計交付額 (令和 2~4 年度)
	令和 2	令和 3	令和 4	
ワクチン生産体制等緊急整備基金	9850 億円	2 兆 9600 億円	4750 億円	4 兆 4190 億円
燃料油価格激変緩和基金		4470 億円	3 兆 1670 億円	3 兆 6140 億円
中小企業等事業再構築促進基金	1 兆 1490 億円	6120 億円	6800 億円	2 兆 4410 億円
グリーンイノベーション基金	2 兆円	なし	3000 億円	2 兆 3000 億円
新型コロナウイルス感染症基金	1 兆 8450 億円	なし	なし	1 兆 8450 億円
経営安定関連保証等特別基金	1 兆 2510 億円	60 億円	1890 億円	1 兆 4460 億円
特定半導体基金		6170 億円	4500 億円	1 兆 670 億円

\* 一億円の位を四捨五入した値。  
 (出典) 各府省の基金シートを基に筆者作成。

その後、世界的な重要物資のサプライチェーン問題、ロシアのウクライナ侵攻に伴う原油高、各国の大型財政出動と金融緩和等の帰結としてインフレーションが生じたこと等から<sup>18</sup>、パンデミックが収束しつつある中で、政策の重点事項が徐々に感染症対策から物価高対策や国内投資等の経済対策にシフトしていった。

その際、コロナ禍で緊急的に活用された基金の仕組みが継続して用いられ、主に補正予算の経済対策において、物価高対策や国内投資を目的とする基金の造成や既存基金への拠出額の追加がなされていったため、基金残高の増加が続くこととなった。

政府は、令和 4 (2022) 年の「経済財政運営と改革の基本方針 2022」等において、予算の単年度主義の弊害を是正し、重要な政策課題に多年度にわたって取り組む手法として、基金を重

<sup>18</sup> このほかにも、物価高の背景には、脱炭素化の潮流、物流の停滞、為替等の複合的な要因が絡み合っているとされる (廣瀬信己「現下の物価高をめぐる論点—要因と対策—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.1202, 2022.8.30. <<https://doi.org/10.11501/12316991>>)。

視する方針を打ち出した<sup>19</sup>。

しかし、基金残高の急増とともに、その非効率性や不透明性への批判が高まったこと等を踏まえ、政府は令和 5（2023）年度には、資金の有効活用、使用見通しの精査、余剰金の国庫返納等を行う方針を示し<sup>20</sup>、令和 6（2024）年度においても引き続き、デジタル行財政改革の中で基金を見直していく旨の方向性を示すに至った<sup>21</sup>。

## 2 補正予算及び予備費による造成・追加

次に、基金への資金交付の予算区分について見ると、令和 2（2020）年度以降は、その大半が補正予算及び予備費によって措置されている（前掲図 2 参照）。

基金に対する予算の多くが補正予算で措置される理由としては、予算要求に当たって、当初予算のような一律のシーリング<sup>22</sup>がないこと、規模が優先され、政府の査定が甘いこと等が指摘されている<sup>23</sup>。

一方、予備費は、予見し難い予算の不足に充てるためのものであり、コロナ禍で巨額の予備費が計上される中、基金の財源としても一部使用された。国会の決算審議に供するために財務省が毎年度作成している「決算の説明」<sup>24</sup>及び基金シートを参照すると、実際の予備費使用額は令和 3（2021）年度に約 5.1 兆円（うち基金向け 2.4 兆円）、令和 4（2022）年度に約 7.6 兆円（同 1.9 兆円）であった。そのほとんどは、「ワクチン生産体制等緊急整備基金」及び「燃料油価格激変緩和基金」に対するものである（表 4）。

表 4 予備費を使用した基金の造成・追加

年度	予備費 (補正後)	予備費 使用額	うち、基金向けの 予備費使用額	主な基金（拠出額）
令和 2（2020）	10.2 兆円	9.4 兆円	約 0.8 兆円	ワクチン生産体制等緊急整備基金（約 0.7 兆円）
令和 3（2021）	5.5 兆円	5.1 兆円	約 2.4 兆円	ワクチン生産体制等緊急整備基金（約 2.0 兆円）
令和 4（2022）	11.8 兆円	7.6 兆円	約 1.8 兆円	燃料油価格激変緩和基金（約 1.6 兆円）

（注）予備費には特定目的予備費を含む。金額は百億円の位を四捨五入した値。

（出典）予備費（補正後）、予備費使用額：財務省「決算の説明」各年度版の歳出予算決算額主要経費別比較表；基金向けの予備費使用額、主な基金事業（拠出額）：各府省の基金シートを基に筆者作成。

## III 国の基金の管理方法

### 1 基金シートの導入と行政事業レビュー

国の基金の管理に当たっては、2000 年代以降の行政改革において見直しや評価基準の設定等が断続的に行われてきた（表 5）。

<sup>19</sup> 令和 4 年度予算編成の基本方針（令和 3 年 12 月 3 日閣議決定） p.19. 財務省ウェブサイト <[https://www.mof.go.jp/pri/publication/zaikin\\_geppo/hyou/g840/840\\_c.pdf](https://www.mof.go.jp/pri/publication/zaikin_geppo/hyou/g840/840_c.pdf)>; 「経済財政運営と改革の基本方針 2022」（令和 4 年 6 月 7 日閣議決定） p.29. 内閣府ウェブサイト <[https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2022/2022\\_basicpolicies\\_ja.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2022/2022_basicpolicies_ja.pdf)>

<sup>20</sup> 「経済財政運営と改革の基本方針 2023」（令和 5 年 6 月 16 日閣議決定） p.35. 内閣府ウェブサイト <[https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2023/2023\\_basicpolicies\\_ja.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2023/2023_basicpolicies_ja.pdf)>

<sup>21</sup> 「経済財政運営と改革の基本方針 2024」（令和 6 年 6 月 21 日閣議決定） p.24. 内閣府ウェブサイト <[https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2024/2024\\_basicpolicies\\_ja.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2024/2024_basicpolicies_ja.pdf)>

<sup>22</sup> 各省庁が提出する概算要求に先立ち、歳出増大を抑制するために設けられる概算要求額の上限枠を指す。

<sup>23</sup> 「基金乱発、無駄の温床にも 規模ありきの経済対策、甘いチェック」『朝日新聞』2022.11.22; 『東京新聞』前掲注(17)

<sup>24</sup> 『『国』に対する保証型財務検査の手法に関する調査研究』（会計検査院委託業務報告書 平成 18 年度）新日本監査法人、2007.2, pp.12-13.



平成 12 (2000) 年の「行政改革大綱」では、特殊法人・公益法人改革の一項目として補助金等の見直しが掲げられた。平成 16 (2004) 年の「今後の行政改革の方針」では、基金保有法人についての見直しと基準策定を行うとの方向性が示され、これを受けて平成 18 (2006) 年に策定された「補助金等の交付により造成した基金等に関する基準」(以下「基金基準」)では、所管府省が基金を指導・監督する際の基準として、終了時期、目標達成度、保有割合<sup>25</sup>等が具体的に設定された。その後、基金基準に則って更に見直し作業が進められ、平成 18 (2006) 年及び平成 20 (2008) 年には、一部基金の廃止や余剰資金の国庫返納が行われた。ただし、情報公開や評価の形式については、未だ統一的な仕様が存在しなかった。

平成 25 (2013) 年度以降は、政府の行政改革推進会議の旗振りの下で、所管府省が執行状況や残高等の情報をまとめた「基金シート」が導入され<sup>26</sup>、一般公開されるようになった。現在では、毎年度、所管府省が各基金の事業内容を点検し、その結果を反映した基金シートを 9 月に公開する。これに基づき、11 月に行政改革推進会議が秋のレビューを行い、その指摘等を踏まえて所管府省が全基金を再点検し、余剰資金の国庫返納額を積み増すという工程が定着した<sup>27</sup>。

さらに、令和 5 (2023) 年度には、コロナ禍で急拡大した基金の在り方を見直し、政策効果を向上させるため、新たな基金の方針<sup>28</sup>が策定された。同方針では、予算措置時に定量的な成果目標を策定・公表すること、新たな予算措置は 3 年分程度とすること等が示された。

表 5 国の基金に関する主な見直しの沿革

決定等	概要
行政改革大綱(平成 12 年 12 月 1 日閣議決定)	特殊法人や公益法人向け補助金等を整理、縮減する。
今後の行政改革の方針(平成 16 年 12 月 24 日閣議決定)	基金等を保有する法人に対し、基金事業の達成度、保有割合等の基準を設けて精査し、事業の見直しを行う。
補助金等の交付により造成した基金等に関する基準(平成 18 年 8 月 15 日閣議決定)	所管府省が基金事業を監督する場合の基準として、事業終了時期、目標達成度、保有割合等を定める。
補助金等の交付により造成した基金、公益法人の行う融資等業務及び特別の法律により設立される法人の見直し等について(平成 18 年 12 月 24 日行政改革推進本部決定)	121 基金 132 事業について見直しを実施。33 基金から合計 1700 億円が国庫返納、19 事業が廃止。
補助金等の交付により造成した基金の見直しについて(平成 20 年 12 月 24 日行政改革推進本部決定)	127 基金について見直しを実施。22 基金から合計 1076 億円が国庫返納、9 基金が廃止。
今後の行政事業レビューの実施等について(平成 25 年 4 月 5 日行政改革推進本部第 2 回会合 資料 2)	行政事業レビューにおいて基金シートを導入する。
基金の点検・見直しの横断的な方針について(令和 5 年 12 月 20 日行政改革推進会議決定)	基金事業の運営を厳格化し、定量的な成果目標の策定・公表等の方針を定める。

(出典) 「これまでの行政改革に関する公表文書」政府の行政改革ウェブサイト <<https://www.gyokaku.go.jp/siryou/koouyou.html>> 等を基に筆者作成。

<sup>25</sup> 基金事業に必要な総費用に対し、基金法人が保有する基金額等の割合を指す。例えば、取崩し型の補助・補てん事業であれば、保有割合は、「直近年度末の基金額÷(事業が完了するまでに必要となる補助・補てん額及び管理費)」で計算される。保有割合が 1 を大幅に超える基金は、使用見込みの低い余剰資金を抱えていると判断される(「補助金等の交付により造成した基金等に関する基準」(平成 18 年 8 月 15 日閣議決定) pp.3-4。政府の行政改革ウェブサイト <[https://www.gyokaku.go.jp/siryou/tokusyu/shidou2\\_5.pdf](https://www.gyokaku.go.jp/siryou/tokusyu/shidou2_5.pdf)>)。

<sup>26</sup> 同会議は基金事業について、「これまでの行政事業レビューでは執行状況の把握、点検を十分に行えないことから、政府として、別途の取組により、これを点検、公表すべき」として、基金シートを導入した(行政改革推進会議「今後の行政事業レビューの実施等について」(行政改革推進本部第 2 回会合 資料 2) 2013.4.5, p.1。首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gyokakusuisin/dai2/siryou02.pdf>>)。

<sup>27</sup> 平成 26 (2014) 年度以降、おおむね毎年度、この工程が踏襲されている。詳細は、行政改革推進会議の過去の議事次第等参照(<<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gskaigi/>>)。

<sup>28</sup> 「基金の点検・見直しの横断的な方針について」(令和 5 年 12 月 20 日行政改革推進会議決定) 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gskaigi/dai55/siryou1.pdf>>

## 2 評価・点検事項

国の基金の管理に当たっては、各所管府省が、毎年度4月から7月頃にかけて行う行政事業レビューの点検の中で、基金事業の自己点検や外部有識者による点検等を行い、基金シートを作成する。作成に当たっては、行政事業レビュー実施要領において評価・点検事項が規定されており（表6）、最新の点検基準では、基金以外の方式による実施の可否、成果目標や終了時期、資金の余剰度合い等について厳格に検証することとされている。

表6 所管府省における基金の点検の基準

点検の観点	点検の主なポイント
基金方式の必要性	<ul style="list-style-type: none"> <li>各年度の所要額が予測可能なものは、通常の前年度措置によるものとする。特に、次の3類型に該当しない事業については、基金以外の方式で実施できないか検討する。</li> <li>不確実な事故等の発生に応じて資金を交付する事業</li> <li>資金の回収を見込んで貸付け等を行う事業</li> <li>事業の進捗が他の事業の進捗に依存する事業</li> </ul>
予算措置	<ul style="list-style-type: none"> <li>基金への予算措置は最大でも3年程度とする。</li> </ul>
成果の検証	<ul style="list-style-type: none"> <li>事業目的にかなう定量的な成果目標やロジックモデル（効果発現経路）を明確にする。</li> <li>検証用のデータ収集・分析の体制が構築されているか点検する。</li> <li>効果的、効率的な運営がなされているか厳格に検証する。</li> </ul>
終了予定時期	<ul style="list-style-type: none"> <li>設置から10年以内を原則とし、中長期の成果目標に見合っているか点検する。</li> </ul>
事業見込み・保有規模	<ul style="list-style-type: none"> <li>基金事業に要する費用に対する保有基金額等の割合（「保有割合」）を、事業見込みに合理性や現実性を欠くことがないように算定する。</li> <li>保有割合が1を上回る場合は、超過部分を残置する必要性について厳格に点検する。</li> <li>需要の減少等により低調な執行が継続している基金事業は、廃止を検討する。</li> <li>執行促進を目的とする条件緩和や制度拡充には厳格に対応し、原則として余剰資金を国庫返納させる。</li> </ul>

（出典）行政改革推進会議「行政事業レビュー実施要領」2024.4.22, pp.15-16. 政府の行政改革ウェブサイト <<https://www.gyokaku.go.jp/review/img/R06jisshiyouryou0422.pdf>> を基に筆者作成。

## IV 国の基金の課題

これまで見たように、国の基金はコロナ禍の前からその非効率性が指摘され、事業の見直しや国庫返納等の取組が行われてきた。ただし、かつての基金はそれ単体としては今日ほど問題視されていたわけではなく、あくまでも行政改革の対象の1つとして、行政事業レビュー等において審査されてきた。

翻って、現在の国の基金は、コロナ禍での緊急的な初動対応のためにはその活用も是認されたが、コロナ禍を経てなおその規模が抑制されていないことについては批判があり、IMF（国際通貨基金）の2024年対日経済審査においても非効率性が指摘されている<sup>29</sup>。

昨今の基金の抱える大きな問題としては、その巨額の予算措置や、規律の緩さ等が挙げられている。以下では、これらの観点から、国の基金が抱える主な課題についてまとめる。

<sup>29</sup> “Japan: 2024 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Japan,” *IMF Country Report*, No.24/118, 2024.5, p.15. <<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2024/05/13/Japan-2024-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-548845>>; 「日本：2024年対日4条協議終了にあたっての職員の声明 [1]」2024.2.8. 国際通貨基金ウェブサイト <<https://www.imf.org/ja/News/Articles/2024/02/08/mcs020824-japan-staff-concluding-statement-of-the-2024-article-iv-mission>>

## 1 巨額の予算措置

複数年度にわたる事業への支出という点で、基金への予算措置は、予算単年度主義の例外である。かつては金額も限定的であったが、コロナ禍以降の基金向け予算措置は巨額となり、政策効果の観点からその在り方が焦点となっている<sup>30</sup>。

金額が大きくなった背景として、①基金への財政措置が当初予算ではなく補正予算主体に偏っており、厳格な見積りがなされにくいこと、②大型基金が設けられたこと等が挙げられている。詳細は次のとおりである。

### (1) 補正予算への偏り

当初予算の場合、各府省は事業に必要な金額を積算して予算を要求する。一方、補正予算においては、多くの基金向け予算は積上げ式ではなく、所管府省が基金法人への大まかな補助金交付額をまとめる形をとるため、見込みの甘い予算となりやすいとされる<sup>31</sup>。さらに、近年の補正予算の主目的は経済対策であり、その規模やアナウンスメント効果が重視されるという点でも、野放図な予算が策定されやすいとの指摘がある<sup>32</sup>。

### (2) 大型基金の造成

コロナ禍以降の基金の特徴の1つは、従前では見られなかった規模の大型の基金が造成されたことである<sup>33</sup>、基金向け予算の大半が、そうした大型基金に投じられてきた。また、これらの大型基金の目的は、当初は主にコロナ禍での緊急対策であったが、次第に脱炭素や半導体産業の振興等にシフトしている<sup>34</sup>。

過去の基金事業は、比較的少額で柔軟に行われるものや、金額は大きくとも緊急的な措置としてのみ行われるものが支配的であった。一方、コロナ禍以降は、こうした事業に加えて、本来であれば通常の単年度予算で措置すべきものや、巨費を要する中長期的な政策分野にまで基金の対象が広がり<sup>35</sup>、このことが基金の膨張に寄与していると指摘されている<sup>36</sup>。

なお、令和2(2020)～令和4(2022)年度にかけて拠出された基金向けの予算の金額について見ると、上位10基金<sup>37</sup>は全て令和時代に造成されたものである。3か年の拠出総額約25兆円のうち、この10基金向けは約19.7兆円、全体の約8割を占めた。

<sup>30</sup> 財政制度等審議会「我が国の財政運営の進むべき方向」2024.5.21, p.36. 財務省ウェブサイト <[https://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/fiscal\\_system\\_council/sub-of\\_fiscal\\_system/report/zaiseia20240521/01.pdf](https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia20240521/01.pdf)>

<sup>31</sup> 藤井 前掲注(8), p.24.

<sup>32</sup> 「政府の基金改革は喫緊の課題：2つの税金無駄使いの抜本的見直しを」『木内登英の Global Economy & Policy Insight』2023.11.29. 野村総合研究所ウェブサイト <<https://www.nri.com/jp/knowledge/blog/lst/2023/fis/kiuchi/1129>>

<sup>33</sup> 中田一良「拡大する基金の規模と課題—求められる実効性のあるチェックの強化—」2023.4.13, p.12. 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングウェブサイト <[https://www.murc.jp/wp-content/uploads/2023/04/report\\_230413\\_01.pdf](https://www.murc.jp/wp-content/uploads/2023/04/report_230413_01.pdf)>

<sup>34</sup> 「巨費使うため対象拡大 大企業には破格の支援」『朝日新聞』2023.10.12.

<sup>35</sup> 藤井亮二「補正予算に計上される多額の基金予算」『白鷗法学』61号, 2023.7, pp.235, 239-240.

<sup>36</sup> 「国の基金「期限なし」5割」『日本経済新聞』2023.10.29.

<sup>37</sup> 上位10基金は、累計資金交付額順に、「ワクチン生産体制等緊急整備基金」、「燃料油価格激変緩和基金」、「中小企業等事業再構築促進基金」、「グリーンイノベーション基金」、「新型コロナウイルス感染症基金」、「経営安定関連保証等特別基金」、「特定半導体基金」、「安定供給確保支援基金」、「国内投資促進基金」、「革新的研究開発推進基金」である。

## 2 規律の緩さ

基金に予算措置がなされた後の管理・執行時の課題として、基金事業全体の規律の緩さが挙げられる。具体的には、①透明性の欠如、②目標や終了時期の未設定、③基金全体を管理する体制の未整備等がある。

### (1) 透明性の欠如

基金への予算措置が行われた後、予算上は執行済となる。しかし、基金の資金が真に使用されるのはその後の工程であり、その工程を監督する厳格なルールに乏しい<sup>38</sup>。監督は所管府省の裁量に委ねられているため、規律は緩みやすく、その結果、例えば、民間企業への中核業務の委託、余剰資金の蓄積等が指摘されている。

#### (i) 民間企業への中核業務の委託

主に経済産業省所管の一部の基金事業において、その金額規模が急拡大したこと等により、基金法人の執行能力を超え、本来であれば基金法人が担うべき補助金審査等の中核業務を、民間企業に委託しているという問題が指摘されている<sup>39</sup>。令和5(2023)年度の行政事業レビューでもこの点が批判され<sup>40</sup>、令和6(2024)年4月、同省は基金事業の執行や民間事業者との役割分担等に関するルールを定めるに至った<sup>41</sup>。

#### (ii) 余剰資金の蓄積

基金は一旦設置されると、成果に乏しい場合や、その役割を終えた場合であっても、廃止・縮小が自発的には起こりにくく、余分な資金が溜め込まれやすいとされる<sup>42</sup>。とりわけ、事業を終えている又は需要が少ないため補助金交付実績がほとんどない基金（いわゆる休眠基金）<sup>43</sup>についての問題がかねてから指摘されてきた。令和6(2024)年度には、政府の総点検により、11の休眠基金事業が廃止されることとなった<sup>44</sup>。

### (2) 目標や終了時期の未設定

基金事業の運営に当たっては、その目標を数値で定めることとされているが、数値目標が未設定のものや、その目標の妥当性が疑わしいものが散見される<sup>45</sup>との指摘や、終了時期が定められていないものが多い<sup>46</sup>との指摘がある。

令和5(2023)年度の行政事業レビューでは、有識者から、案件ありきで目標を後付けすべきではない、目標に見合った予算要求を行う必要がある等の指摘があり、基金の予算措置から

<sup>38</sup> 「政府基金、四半期ごと検証、賢い支出へ運営は正、成果不足で予算削減も」『日本経済新聞』2022.1.11.

<sup>39</sup> 「巨額の基金、企業が仕切る 官から運営委託、補助金審査も」『朝日新聞』2023.10.20; 石川 前掲注(3), p.21.

<sup>40</sup> 「基金事業「企業丸投げ」禁止 補助金基準や審査 経産省」『朝日新聞』2024.4.3.

<sup>41</sup> 行政改革推進会議「基金全体の点検・見直し結果について」（デジタル行財政改革会議（第5回）参考資料1）2024.4.22, p.2. <[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital\\_gyozaikaikaku/kaigi5/sankou1.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital_gyozaikaikaku/kaigi5/sankou1.pdf)>

<sup>42</sup> 『東京新聞』前掲注(17)

<sup>43</sup> 「国の基金「休眠」15% 管理に年5.8億円 事業支出ゼロ」『朝日新聞』2023.10.30.

<sup>44</sup> 「休眠11基金 廃止 政府報告 5466億円を国庫返納」『東京新聞』2024.4.23.

<sup>45</sup> 「基金2割、数値目標なし 政府、策定指示を検討」『朝日新聞』2023.11.29.

<sup>46</sup> コロナ禍以降に新設された基金事業のうち5割は、終了時期が設定されていなかった（『日本経済新聞』前掲注(36)）。

3年程度を目途に成果目標の達成状況を確認すること等を求める提言<sup>47</sup>が取りまとめられた。

### (3) 基金全体を管理する体制の未整備

現状では、基金に対する規律が不十分であるため、その設置、管理、情報公開等については、閣議決定等によるルールではなく、法律を制定し厳格に行うべきとする意見がある<sup>48</sup>。ただし、政府は、法律制定の予定はないと述べており、引き続き現行の補助金適正化法施行令に則って対応するとしている<sup>49</sup>。

なお、情報公開について、現時点では基金の情報は事実上、基金シートに依存しているところ、基金シートは、各省庁のページに散在しており分かりにくい、変更があった場合に把握しにくい等の指摘がある<sup>50</sup>。また、通覧性、一覧性という観点では、過去の基金シートを通覧して比較することが困難であるほか、基金シートの作成対象とならない基金が過去には存在していたこともある<sup>51</sup>。情報公開について、政府は、今後デジタル化により基金シートを予算番号で追跡・管理できる環境の構築を目指すとしている<sup>52</sup>。

## おわりに

政府は令和 5 (2023) 年度以降、コロナ禍以降に規模が増大した基金を見直し、厳格に運営していく方針を示している。具体的には、定量的な成果目標を設定すること、基金への予算措置は3年程度とすること、終了期限を設定すること等の方針を定めた。また、令和 6 (2024) 年度からは予算関連情報の「見える化」推進を目的とした RS (レビューシート) システム<sup>53</sup>の運用が始まっており、今後は、基金情報の閲覧が容易になることが期待される<sup>54</sup>。

一方で、国の基金の残高は令和 4 (2022) 年度末時点で 16 兆円以上と依然として多額であり、令和 5 (2023) 年度補正予算においても基金向け事業には 4 兆円以上の資金が投じられている。国債発行に頼る財政運営が続く中、有効活用されない資金が基金残高として蓄積すれば、国民負担の増加につながるおそれがある<sup>55</sup>。今後も、基金事業の運営には、一層の効率性と透明性が求められ、そのための具体的な制度構築が課題となるであろう。

<sup>47</sup> 「具体的な成果目標 (中小企業イノベーション創出推進基金 (中小企業イノベーション創出推進事業)) 取りまとめ」 (令和 5 年度秋の年次公開検証 (「秋のレビュー」)) 2023.11.11. 政府の行政改革ウェブサイト <[https://www.gyokaku.go.jp/review/aki/R05/img/3\\_4\\_torimatome.pdf](https://www.gyokaku.go.jp/review/aki/R05/img/3_4_torimatome.pdf)>; 「終了予定時期 (産地パワーアップ事業基金、担い手経営発展支援基金) 取りまとめ」 (令和 5 年度秋の年次公開検証 (「秋のレビュー」)) 2023.11.11. 同 <[https://www.gyokaku.go.jp/review/aki/R05/img/4\\_4\\_torimatome.pdf](https://www.gyokaku.go.jp/review/aki/R05/img/4_4_torimatome.pdf)>

<sup>48</sup> 藤井 前掲注(8), p.25; 「社説 基金の見直し 規律強める法制度を」 『朝日新聞』 2024.4.24.

<sup>49</sup> 第 212 回国会参議院内閣委員会会議録第 7 号 令和 5 年 12 月 7 日 p.11.

<sup>50</sup> 第 213 回国会衆議院決算行政監視委員会会議録第 4 号 令和 6 年 6 月 3 日 p.9.

<sup>51</sup> 藤井亮二「国庫補助金等により造成された基金の特徴と課題」 『専修大学社会科学研究所月報』 632 号, 2016.2.20, p.64; 薄井蘭実「基金の見直しにおける「基金シート」の導入と課題—執行の適正化に向けた PDCA サイクルの強化—」 『立法と調査』 369 号, 2015.10, p.113. なお、現存の基金については、行政事業レビュー実施要領で基金シートの作成対象となる基金が定められ、基金の網羅性は担保されていると考えられる (行政改革推進会議「行政事業レビュー実施要領」 2024.4.22, pp.14-15. 政府の行政改革ウェブサイト <<https://www.gyokaku.go.jp/review/img/R06jissiyouryou0422.pdf>> )。

<sup>52</sup> 第 212 回国会参議院内閣委員会会議録第 7 号 前掲注(49)

<sup>53</sup> 行政事業レビュー見える化サイト RS システム <<https://rssystem.go.jp/>>

<sup>54</sup> 「デジタル行財政改革取りまとめ 2024」 (2024 年 6 月 18 日デジタル行財政改革会議決定) p.33. 内閣官房ウェブサイト <[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital\\_gyozaiikaku/pdf/torimatome\\_honbun.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital_gyozaiikaku/pdf/torimatome_honbun.pdf)>

<sup>55</sup> 「国の基金残高、16 兆円超 19 年度末から 7 倍に 昨年度末 国民負担、かさむ懸念」 『朝日新聞』 2023.10.7.