

連 合 総 研

JAPANESE TRADE UNION CONFEDERATION
RESEARCH INSTITUTE FOR
ADVANCEMENT OF LIVING STANDARDS

財政改革の論点

財団法人

連合総合生活開発研究所

財政改革の論点

連合総合生活開発研究所

財政改革の論点

目次

はしがき	7
総論	10
1. 財政構造改革の始動	10
2. 財政構造改革の特徴	11
3. 予算のフレーム	12
4. 複合不況	13
5. 財政構造改革 vs 景気	15
6. 98年度税制改正	16
7. 法人税改革	19
8. 所得税改革	19
9. 財源問題	20
10. 新社会資本整備のあり方	21
第1部 財政制度改革	25
第1章 財政民主主義の確立	27
1. 原点への回帰	27
2. 欧米における財政民主主義	28
3. 財政民主主義下の予算原則	29
4. 建前と現実の乖離	30
5. 予算編成の情報公開を	30
6. 評価基準の創設を	32

第2章 予算編成プロセスの問題点と改革	34
1. 財政改革の基本コンセプト	34
2. 過去の逆機能の顕在化	39
3. 予算制度の改革	45
第3章 行政システムの改革	54
はじめに	54
1. 民営化（規制緩和）の潮流	55
2. 民間委託（Contracting-out）	65
3. P F I（Private Financial Initiative）	81
4. エイジェンシー制度	88
おわりに	93
第4章 公共事業コントロール法——行政改革へのアクセス	96
はじめに	96
1. 行政権の優位	97
2. 法律改正の3ルートについて	99
3. 公共事業コントロール法案	101
4. 公共事業の論点	104
5. 改革の方法論	105
6. 国会での論点	111
おわりに	115
第5章 財政統計の改革	123
はじめに	123
1. 財政統計の特殊性	123
2. 財政統計改革の基本方向	129
おわりに アウトカム評価の仕組みへ	132

第2部 財政の資源配分、所得再分配構造の改革	135
第6章 公共投資・財政投融资の改革	137
1. 官主導型システムの限界	137
2. 政府の財務状況：資産内容の悪化	138
3. 亡国の公共事業：整備計画から事業評価へ	141
4. 財政投融资の改革	151
第7章 社会保障制度の改革	160
1. 将来の経済社会像に対応した社会保障の必要性	160
2. 経済的發展段階に適した社会保障制度の必要性	161
3. 公的年金制度の改革	163
4. 保健医療供給体制と医療保険制度の改革	171
5. 介護の社会的保障	177
第7章 補論 公的年金：21世紀への選択の視点	180
1. はじめに	180
2. 基礎年金の諸問題	182
3. 財政方式について	191
4. 「世代間連帯」と負担構造の変化	194
5. 雇用と年金の接続—支給開始年齢をめぐって	196
6. 給付と負担の問題	203
7. 年金積立金とその運用	209
むすび 労働者年金：21世紀への選択	213
第8章 世代間公平性の検討	215
1. 人口高齢化に伴う政府支出と国民負担の増加	215
2. 社会保障の財源問題	217
3. 将来の負担の計り方	220
4. 世代間の受益・負担格差の研究	226
おわりに	232

第9章 税制改革の基本的考え方	235
1. 税制が直面する課題	235
2. 税制改革のめざすべき方向	237
3. 所得税の改革	238
4. 資産に対する課税	242
5. 消費税の改革	244
6. 法人税の改革	246
7. 地方税の改革	248
第10章 地方財政改革の課題	252
はじめに	252
1. 国と地方の財政関係と問題点	253
2. 改革の方向	255
3. 地方行財政の改革の視点について	256
4. 現行制度の抜本的な改革を	258
5. 残された課題	260
第3部 財政赤字・国民負担の将来とマクロ経済	263
第11章 財政赤字とマクロ経済	265
1. 財政収支の捉え方	265
2. 財政赤字と経済成長	272
3. 財政赤字の維持可能性	274
4. 財政赤字とマクロ経済の不安定性	280
第12章 国民負担率とマクロ経済	285
1. 国民負担率の考え方	285
2. 国民負担率の将来展望とマクロ経済	288
むすびにかえて	293

は し が き

財政構造改革、社会保障構造改革、またそれを支える行政システムの改革などの構造改革は、21世紀に向けての日本経済の基本的課題である。財政構造改革については、当面の不況に対する景気対策との関係で、その弾力的対応が求められているものの、これらの改革は、中長期的には進めていくべき課題である。我が国においてこうした改革が焦点となってきた背景としては、一つは、平成不況下における累次の経済対策などを通じて財政収支のバランスがこのところ急速に悪化したこと、二つは、今後における急速な高齢化の進展に伴い、社会保障関係の支出を中心に大幅な増加が予想され、国民負担の増大が避けられない状況にさしかかっていること、三つは、財政や社会保障を支える行政システムそのものについて、旧態依然とした官主導、中央集権的な体質の制度疲労が問題とされてきたこと、などがあげられる。財政、社会保障、行政システムをめぐる改革は、まさに国民生活に直結する課題であり、改革を進めるに当たっては、我が国の経済効率を高めるという視点に加えて、生活者の視点からいかなる改革が将来的にも持続可能な国民生活の安定・向上に結びつくのかを真剣に検討する必要がある。

連合総研は、こうした問題意識をもとに、本間正明大阪大学教授を中心とした気鋭の研究者の方々からなる研究会を平成8年2月に発足させ、約1年半にわたり検討を行い、本報告書を取りまとめた。財政、社会保障、行政システムをめぐる改革は、政府や財政の機能・役割をどう評価するか、短期・中期・長期のいつの時点に焦点をおくのか、また世代間の負担のバランスをどう考えるのかなどについて必ずしも国民的なコンセンサスが得られているわけではないことから、現段階では性急かつ一元的に具体的な方向付けを行うことが容易ではない課題である。このため、本報告書の取りまとめにあたっては、全体として統一的な結論を得ること自体を目的とせず、各章を執筆いただいた委員の方々の責任において、改革の選択肢を提示いただき、考え方

の整理をしていただくとともに、改革の方向について自由に論じていただくことに重点を置くこととした。なお、公的年金のあり方については、1999年の制度改革を控えて、改革をめぐる論議が高まることが予想されることから、当面の連合の基本的考え方について第2部第7章の補論として示すことにした。本報告書におけるいくつかの提案は、今後労働組合が本格的な検討を行う上でのひとつのたたき台として考えていただければ幸いであり、今後こうした提案などをもとに積極的な議論がなされることが期待される。

最後にご多忙にもかかわらず研究会に積極的に出席していただき、また原稿を御執筆いただいた先生方及び幅広い意見を適切に集約していただいた本間座長に深く感謝申し上げます次第である。また、本報告は、財政改革が議論された当時において御執筆いただいた論文を中心にとりまとめたものであり、諸般の事情により、本報告の発行が遅れたことを、この場をかりて深くお詫び申し上げます次第である。

1998年3月 (財)連合総合生活開発研究所

所長 栗 林 世

委員会の構成及び執筆者

(主 査)

本 間 正 明 (大阪大学経済学部教授) 総論

(委 員)

跡 田 直 澄 (大阪大学大学院国際公共政策研究科教授) 第2部第6章
 五十嵐 敬 喜 (法政大学法学部教授) 第1部第4章
 大 住 荘四郎 (神戸大学経済学部助教授) 第1部第3・5章
 大 田 弘 子 (政策研究大学院大学大学院政策研究科助教授) 第2部第9章
 小 邦 宏 治 (岡山理科大学教授) 第1部第1章
 城 戸 喜 子 (慶応大学商学部教授) 第2部第7章
 齊 藤 慎 (大阪大学経済学部教授) 第2部第10章
 日 高 政 浩 (大阪学院大学経済学部助教授) 第2部第8章
 宮 脇 淳 (北海道大学法学部教授) 第1部第2章

榊 本 純 (連合生活福祉局局長) 第2部第7章補論
 芹 生 琢 也 (連合経済産業局局長)
 小 島 茂 (連合生活福祉局部長)

(事 務 局)

井 上 定 彦 (連合総研副所長)
 田 口 博 之 (連合総研主任研究員) 第3部第11・12章
 山 下 道 子 (連合総研前主任研究員)
 坂 田 幸 治 (連合総研研究員)

総論

大阪大学経済学部教授

本間正明

1. 財政構造改革の始動

わが国の財政構造改革論議は、平成8年12月に発表された財政制度審議会の「財政構造改革特別部会最終報告」から本格化し始めた。この「報告」を受けて、橋本首相を議長とした「財政構造改革会議」が平成9年1月に発足している。連立与党の首脳で構成された財政構造改革会議は、その第4回目の会合において「財政構造改革5原則」を決定し、その基本方針を明らかにしたのである。

「5原則」は概ね以下の如き内容である。

- ① 財政構造改革の当面の目標を2003年とする。
- ② 今世紀中の3年間を「集中改革期間」とする。歳出の改革と縮減は、「一切聖域なし」とする。「集中改革期間」中には、主要な経費に量的な縮減目標を設定する。
- ③ 当面の98年度予算では、政策的経費である一般歳出を97年度比でマイナスとする。
- ④ あらゆる長期計画（公共投資基本計画など）について、その大幅な縮減を行う。歳出を伴う新たな長期計画は作成しない。
- ⑤ 国民負担率（財政赤字を含む）が50%を超えない財政運営を行う。

この「5原則」に立脚し、財政構造改革会議は6月に「財政構造改革の推進方策」を決定し、これを受けて政府は財政構造改革の推進に関する「特別措置法（案）」を策定した。この「財政構造改革特別措置法」は（以下で「財政構造改革法」と呼ぶ）11月26日に成立し、本格的に財政構造改革の推進が図られることになった。

「財政構造改革法」は、各歳出分野における改革の基本方針、98年度から2000年度までの集中改革期間における国の一般会計の主要経費に係る量的縮減目標、および政府が実施すべき制度改革、地方財政の健全化に必要な事項を定めることを目標としている。

例えば、量的縮減目標としては、社会保障関係費の分野では、98年度の予算は前年度当初予算費3,000億円増未満に抑制されている。また、99、2000年度の当初予算の額は、前年度比2%増未満に制限している。

公共事業予算についても、98年度の当初予算の額は前年度の7%減という厳しい枠をはめている。99年度、2000年度の当初予算の額も前年度の当初予算額以下に設定している。さらに、森林整備事業などの8本の公共事業長期計画の2年間の期間延長が盛り込まれている。

2. 財政構造改革の特徴

一昨年から昨年にかけての一連の財政構造改革への動きは、これまでのわが国の財政再建の手法とは際だって異なる特徴を持っている。第一に、マクロ的な財政構造改革の進捗の縛りとして、財政赤字の対GDP比率に関する目標値がおかれたことである。しかも、98年度から2003年度の各年度における財政赤字の対GDP比の見込み値および実績値を計算して公表することが義務付けられている。

第二は、これまでの一律的な歳出縮減策としてのシーリング方式から脱却して、各個別の歳出毎に異なる上限を設定したことである。これはアメリカの財政構造改革で導入された「キャップ方式」の日本版であり、硬直的なわが国の歳出構造の打破に有効な手段となりうる可能性を持っている。

第三に、従来は制度の存続を前提にしたうえでの資金のやり繰りで処理した「かくれ借金」の手法を放棄し、制度改革にまで踏み込んだ内容になった点である。社会保障における医療保険、年金などの制度改革が義務付けられ、弥縫的な対応から決別しようとする姿勢がうかがわれる。新規施策を導入する場合には、既存の歳出を削減すべしとする。「PAY AS YOU GO」原則が、考え方の根底にある。

3. 予算案のフレーム

集中改革期間の初年度である98年度（平成10年度）の予算編成が、閣議決定『財政構造改革の推進について』及び11月に成立した「財政構造改革法」に盛り込まれた歳出の改革と縮減の具体的方策の達成に全力を傾注したのは当然であった。実際、98年度予算においては、「財政構造改革法」に規定された主要な経費毎のキャップに沿って見直しがなされ、「表1. 平成10年度予算フレーム」に示されているように、一般歳出対前年度比マイナス1.3%減と過去最大の削減を実現している。

表1 平成10年度予算フレーム

(単位：億円)

		9年度	10年度	増減	備考
歳入	税収	578,020	585,220	7,200	法人税、金融関係税制、土地・住宅税制等の制度改正 (▲7,530億円) 特別減税の影響分 (▲4,240億円) 計 ▲11,770億円
	その他収入	28,810	35,902	7,092	
	公債金	167,070	155,570	▲11,500	公債依存度 ▲1.6%(補正含み▲3.5%)
	建設公債	92,370	84,270	▲8,100	9年度21.6% → 10年度20.0%
	特例公債	74,700	71,300	▲3,400	(補正含み23.5%)
	合計	773,900	776,692	2,792	+ 0.4%
歳出	国債費	168,023	172,628	4,605	一般会計に占める国債費の割合 9年度21.7% → 10年度22.2%
	地方交付税	154,810	158,702	3,892	
	一般歳出	451,067	445,362	▲5,705	対9年度 ▲1.3% 過去最大の削減幅
	合計	773,900	776,692	2,792	

その中味を主要な経費毎に財政構造改革法で規定したキャップと対比させたのが「表2. 平成10年度予算における措置状況」である。初年度の目標キャップを確実にクリアーしていることがこの表から読み取れるであろう。その意味で、98年度が財政構造改革へ第一歩踏み出した記念碑的な予算年度であることは間違いない。

しかし、98年度予算および財政構造改革への取り組みに対し厳しい批判もまた存在することも事実である。その第一の批判は、政府の景気認識の甘さを指摘し、経済安定性政策への取り組みに対する不十分さを糾弾するものである。

4. 複合不況

97年度後半、とりわけ11月以降の急速な景気悪化の要因は言うまでもなく複合的である。まず、第一の要因は「政策不況」である。これは、97年度予算における一連の増税・増収措置がマクロ経済への大きなデフレ要因となったことをさしている。消費税2%引き上げによる5兆円、特別減税の停止による2兆円、医療保険における本人負担の10%引き上げ、計9兆円の国民の負担増が消費を中心にして97年度に入ってから景気低迷に拍車をかけきたことは否定できない。第二の要因は「金融不況」である。金融機関の倒産、「早期是正措置」達成のためのクレジット・クランチ（貸し渋り）現象、アジア諸国の金融不安の顕在化、そして官民癒着による金融不祥事に伴う「信頼性」の喪失、これらが景気不振の悪循環を生み出している。

第三の要因は、「構造調整不況」をあげることが出来る。規制緩和等によって、ヒト、モノ、カネの移動の可能性が高まり、価格体系と物量体系の調整がスピード化される状況下で、日本経済の生産性向上に向けての構造調整が一時的にコストとして不況要因になっている点である。優勝劣敗のメカニズムが市場を通して顕在化し、それが倒産、失業率等の高止まりを生んで、不安を増幅している。これらが家計の消費意欲、企業（とりわけ中小企業）の設備投資意欲の不振につながっている。

表 2 平成10年度予算における措置状況

「建議」・「報告」 における指摘事項	平成10年度予算における措置状況		
<p>1. 総論</p> <p>集中改革期間の初年度である平成10年度の予算編成に当たっては、閣議決定『財政構造改革の推進について』及び財政構造改革法に盛り込まれた歳出の改革と縮減の具体的方策を着実に実施し、財政健全化目標の達成に向け全力を尽くしていくことが肝要。</p>	<p>○ 平成10年度予算においては、『財政構造改革法』に規定された、主要な経費毎のメリハリの効いた量的縮減目標に沿って、「一切の聖域なし」で歳出の改革と縮減を進め、一般歳出対前年度比▲ 5,705億円、▲ 1.3%と過去最大の削減幅を達成。</p>		
	<p>キャップ (対9年度)</p>	<p>平成10年度予算</p>	
	<p>社会保障関係費</p>	<p>+ 3,000億円未満</p>	<p>+ 2,929億円(+ 2.0%) (9年度 145,501億円→10年度 148,431億円)</p>
	<p>公共投資関係費</p>	<p>▲ 7%以下</p>	<p>公共事業関係費について▲ 7.8% (9年度 97,447億円→10年度 89,853億円)</p>
	<p>文教予算 国立学校特別会計へ繰入 私学助成(経常費助成)</p>	<p>同額以下 同額以下</p>	<p>▲ 1.4% (9年度15,550億円→10年度15,335億円) ± 0.0% (9年度 3,699億円→10年度 3,699億円)</p>
	<p>防衛関係費</p>	<p>同額以下</p>	<p>▲ 0.2% (9年度49,475億円→10年度49,397億円) (SACO除き) ▲ 0.3% (9年度49,414億円→10年度49,290億円)</p>
	<p>ODA予算</p>	<p>▲10%以下</p>	<p>▲10.4% (9年度11,687億円→10年度10,473億円)</p>
	<p>主要食糧関係費</p>	<p>同額以下</p>	<p>▲ 0.1% (9年度 2,692億円→10年度 2,691億円)</p>
	<p>科学技術振興費</p>	<p>概ね+ 5%以下</p>	<p>+ 4.9% (9年度 8,493億円→10年度 8,907億円)</p>
	<p>エネルギー対策費</p>	<p>同額以下</p>	<p>▲ 2.6% (9年度 6,860億円→10年度 6,682億円)</p>
	<p>中小企業対策費</p>	<p>同額以下</p>	<p>▲ 0.4% (9年度 1,865億円→10年度 1,858億円)</p>
	<p>(注) 防衛関係費のキャップのかかる範囲は、SACO関連経費を除く部分。</p>		

最後の要因は、将来不安にともとづく不確実性増大による景気低迷要因である。高齢少子化の進展は、放置すれば急速な「大きな政府」への傾向を強め、国民に負担増を求めることになる。期待成長率の低下とあいまって、社会保障制度の抛出、給付の見直しによる財政構造改革等を通しての対応がさらに将来の不安をかきたて、防御的なライフスタイルに国民を走らせているのが現状である。

5. 財政構造改革 VS 景気

今回の不況がこのような複合的要因によるものだとすれば、単に短期的・景気循環的な対応だけでは克服できないことを銘記すべきである。当面の危機対応としての景気刺激策とそれぞれの複合的要因との関連を精査し、矛盾しない整合的な政策体系の提示こそが求められる。

97年度後半からの深刻さを受けて、98年度予算では橋本首相の決断による2兆円（98年度の特別減税の影響分4,240億円）減税の突然の浮上と法人税・金融関係税制、土地・住宅税制の制度改正による7,530億円の減税が盛り込まれる結果となった。おそらく98年1～3月以降の動向如何によっては、一層の税・財政による景気対策への出動が求められる可能性が高い。

この点に関して、まず財政構造改革のスタンスを基本的には維持することを前提にして、経済との「時間的整合性（タイム・コンシステンシー）」をはかるため、「景気調整・新社会資本勘定」の創設とそれに伴う公会計の革新を提案したい。これによって、景気調整のためのフロー面における歳出、歳入を本予算とは別建てに管理して効果的に刺激策を採ると同時に、社会資本の効率的蓄積と政府債務等との関係を明確化するストック勘定を導入することが可能になる。この「景気調整・新社会資本勘定」は、言い換えれば、わが国でもはや恒常化している「補正予算」の制度化である。

公会計に複式簿記的発想がなかったために、予算管理の効果的な手法がこれまで確立されてこなかった。とりわけ補正予算は、性急に編成されたために、公共投資の配分が場当たりの、十分なガバナンスが働いてこなかった。機動力と効率化に向けての第一段階として、「景気調整・新社会資本勘定」を出発点にして「現金主義」から脱

却して「発生主義」に公会計システムを改めなければならない。この公会計制度改革は、単年度予算編成の限界を打破し、目的と手段の合目的性を時間的に整合的な形で追求する公共部門改革の大前提にある。

6. 98年度税制改正

景気調整の具体的な方策に関しては、まず経済構造改革との両立性を強く意識する必要がある。この点で、98年度予算における歳入面での対応は部分的にその萌芽を含んでいる面もある。法人税、および金融関係税制の改革がこれにあたる。「表3. 法人税制改革」、および「表4. 金融関係等税制改革」がその内容である。

法人税改革にあたっては、経済社会の変化、経済の国際化を踏まえ、税率と課税ベースの両面における見直しが実施されることになった。国税である法人税の税率が現行の37.5%からシャープ改革以降最低である34.5%に引き下げられると同時に、中小法人の軽減税率も28%から25%へと軽減される。

一方、課税ベースの適正化により、経済活動に対する中立性、産業間・企業間の中立性を確保し、新規産業の創出や企業活力の発揮を容易にすることにより、経済構造改革への推進が図られている。貸倒引当金の法定繰入率の廃止、退職給与引当金の累積限度額の40%から20%への引き下げ、製品保証引当金の廃止、減価償却に関しては、新規取得建物の定額法への限定、建物の耐用年数の短縮、工事進行基準の採用、租税特別措置の整理、合理化等が実施される。

98年度予算に盛り込まれた税制改正は、66年度以来のものであり、より本格的改革に向けての第一歩と評価してよい。課税ベースの拡大と税率引き下げという法人税改革のスタイルは、80年代に先進各国で採用されたものと共通のアプローチであり、経済構造改革の必須の条件になる。産業間、企業間の中立化を促進し、経済全体の生産性の向上をねらいとするものである。

表3 法人税制改革

- 経済社会の変化、経済の国際化を踏まえ、税率と課税ベースの両面において、国際的潮流を踏まえた見直しを実施。
- 我が国の企業活力と国際的な競争力を維持するために、国税である法人税の税率をシャウブ税制改革以降最低、アメリカ（35%）を下回る水準に引き下げる。あわせて、中小企業、協同組合等に対する税率も25%に引き下げる。
- 税率の引下げ、課税ベースの適正化により、経済活動に対する中立性、産業間・企業間の中立性確保、新規産業の創出や企業活力の発揮が図られ、経済構造改革の推進に寄与。

【改正案】

- 法人税の税率引下げ

基本税率	37.5%	→	34.5%
中小法人の軽減税率	28%	→	25%
公益法人等、協同組合等の軽減税率	27%	→	25%
 - 法人税の課税ベースの適正化
 - ・ 貸倒引当金
（中小法人を除き法定繰入率を廃止。中小法人の特例制度の3年間延長）
 - ・ 賞与引当金（廃止）
 - ・ 退職給与引当金（累積限度額 40% → 20%）
 - ・ 製品保証等引当金（廃止）
 - ・ 特別修繕引当金（積立割合を縮減して租税特別措置に改組）
 - ・ 減価償却
 - ・ 新規取得の建物（定義法のみ）
 - ・ 建物の耐用年数の短縮
 - ・ 少額減価償却資産（20万円 → 10万円）
 - ・ 簡便償却（廃止）
 - ・ 上場有価証券の評価（切り放し低価格を廃止）
 - ・ 工事進行基準の採用（工期2年以上、請負金額50億円以上の工事）
（注）当初3年間は、150億円以上、その後3年間は100億円以上
 - ・ 割賦基準（賦払期が2年未満の割賦販売を除き廃止）
 - ・ 交際費（資本金5,000万円以下の中小法人に係る損金不算入割合10%→20%）
 - ・ 役員報酬等（親族である使用人に対する過大給与の損金不算入）
 - ・ 受取配当の益金不算入
（外国株式等の投信を益金不算入の対象から除外）
 - ・ 租税特別措置の整理合理化
 - ・ その他（外国の罰金、帳簿資産、リース取引、現物出資等）
- （注）所得税及び消費税についても関連する制度について所要の改正を行う。

また、金融システム改革への対応としての税制改革も大きく踏み出している。フリー、フェア、グローバルの3原則の下で進められている金融改革の趣旨をふまえ、金融市場における取引コストの軽減に向けて、有価証券取引税、取引所得について思い切った措置が取られた。具体的には、有価証券取引税、取引所得税を98年度において半減し、手数料の自由化が完了する11年には撤廃することが決定されている。

勿論、これらの税制改革は、21世紀に向けて求められる抜本的な税制改革の序曲にすぎない。個人所得に対する課税のあり方、資産性所得および資産に関係する課税のあり方、消費税等消費に対する課税のあり方、法人に対する課税のさらなる改革、NPO（非営利組織）に対する課税のあり方、などに真剣に検討すべき課題は山積している。

表4 金融関係等税制改革

- フリー、フェア、グローバルの三原則の下で進められている金融システム改革の趣旨を踏まえ、グローバル化が進む中で市場取引がより取引コストに敏感になっていることに鑑み、取引課税（有価証券取引税・取引所得税）について思い切った負担の軽減を図る。
- 有価証券取引税、取引所得税は、平成11年末までに、金融システム改革の進展状況、市場の動向等を勘案して見直し、株式等譲渡益課税の適正化とあわせて廃止する。

【改正案】

- 有価証券取引税・取引所得税の税率の引下げ（平成10年4月1日以降）
 - ・ 有価証券取引税

区 分	第1種（証券会社等）	第2種（投資家）
① 株 券 等	0.12% → 0.06%	0.21% → 0.10%
② 転換社債券等	0.06% → 0.03%	0.15% → 0.08%
③ 公社債券等	0.01% → 0.005%	0.03% → 0.015%

- ・ 取引所得
 - （先物取引） 万分の0.1 → 万分の0.05
 - （注）日本円金利先物 万分の0.01 → 万分の0.005
 - （オプション取引） 万分の1 → 万分の0.5

- 株式等譲渡益課税
 - ・ 源泉分離選択課税のみなおし譲渡利益率（5.25%）の2年間延長

7. 法人税改革

近い将来に景気対策の更なる追加が求められる場合、そのターゲットとして法人税および所得税の減税があげられよう。その際、国際的な中立性の観点から見れば、まず最初に法人税の税率のもう一段の引き下げが検討されなければならない。国税としての法人税の基本税率を30%程度にまで軽減すると同時に、地方税を含めて実効税率を40%台に引き下げるべきである。

そのうえで、法人事業税の見直しとして、外形課税への移行を積極的に検討する必要がある。その理由は法人事業税の課税根拠として、地方公共団体による社会資本供給に対する受益性に着目する見方が支配的であるからだ。この外形課税の導入によって、赤字法人課税もまた結果として正当化されることになるのである。

外形課税化への一方策として法人事業税の消費税への代替が一部では主張されている。だが、法人事業税に地方の社会資本供給への対価という性格づけを与える限り、外形課税化の一手段としての消費税への代替は、理論的ではない。消費税は輸出税類が控除されるが、生産段階において輸出財も社会資本から受益するのは国内消費財、投資財とは何ら変わることはないのであって、その点で両者を区別する論理的正当性は見当たらないからである。

法人事業税の外形課税化は98年度以降の税制改革論議の一大争点となろう。その際、理論的には「所得型付加価値税」への代替が最も適切である。法人事業税の改革はこの代替の可能性をまず模索することから始めなければならない。

8. 所得税改革

景気動向如何によっては、所得税減税の継続、恒久化も視野に入れておかなければならない。その際、所得税改革の懸案事項をセットにして実現すべきであることはいうまでもない、税率構造の一層のフラット化、課税ベースの拡大というオーソドックスな改革のスタイルが採用されなければならない。

具体的には、まず最高税率の引き下げと税率構造の簡素化に取り組む必要がある。

国税レベルでは、現行の五段階、最高税率50%を四段階・40%に是正し、地方税レベルでも現行の三段階、最高税率15%を二段階・10%程度にする抜本的な改革が望まれる。

次に、勿論、所得税の課税ベースを侵食している種々の租税特別措置の整理、合理化も同時に実施のテーデルに乗せなければならない。高齢者優遇の名のもとでのマル老、年金課税の特例は必ずしもその政策目的である公平性を担保するものではない。また、生損保控除、住宅ローン控除等の方式も見直しを迫られている。

課税単位も問題の避けて通れないであろう。個人単位課税を原則にしながら、家族単位課税が配偶者控除等の存在によって支配的になっている。高齢少子化、女性社会参加率の高まり、という時代の変革期にあって、税における男女の問題も正当に議論されなければならない。

9. 財源問題

税制改革の留意点は、その財源を何に求めるかである。減税財源として、3つの手段が存在しうる。まず赤字国債による調達である。これは、究極的には「大きな政府」を助長することになり、財政の現状から判断すれば、極力回避すべき手段である。将来世代にツケを回す安易な財源確保は財政再建、構造改革と整合的でない。その前にこれまで述べてきた通り各個別税内部の課税ベースの更なる適正化を実施して、税率を引き下げるオーソドックスな改革をもう一段徹底すべきである。

そのうえで、第3の手段である歳出削減、それも一般会計予算における従来型の公共投資の整理・合理化、財政システムの効率化を通して経常収支の徹底的な見直し、さらに経済構造の変化と矛盾しない「持続可能(サステナビリティ)」な社会保障制度の構築、による財源調達を先行させるべきである。減税の財源として、従来型の公共投資削減による手段を強調するのは、わが国の公共投資配分が、これまで繰り返して指摘されてきた通り、生活化し、既得権益化し、硬直化しているからである。生産関連公共投資はわが国経済の生産性の向上には大きく貢献しえず、生活関連投資も国民のニーズとかけ離れ、理想にはほど遠い状態にある。しかも、市場の実態とはまっ

たく乖離した予算価格がまかり通り、公共投資関連市場の不透明さ、不公正さとあいまって割高なコスト体質を助長している。

従来型の公共投資削減による法人税減税は、わが国全体の投資配分における官民のウェイトを民間に移すことによって、わが国のファンダメンタルズの重要なファクターである「生産性」を高めることは明らかである。しかも、この官から民への投資配分のウェイトの移行は、長期的な意味での景気刺激策と財政収支の改善にとっても、より有効な手段である。

すでに第2表で示したが、98年度予算では、公共投資は7%削減に成功している。だが99年度以降も従来型での公共投資配分にあたっては、数量的なギャップを緩和できる状況にはない。引き続き、厳しい数量コントロールを設定すべきである。98年度予算における公共投資配分の見直しは必ずしも十分とは言えないからである。

勿論、98年度予算において、改革の萌芽が見当たらないわけではない。公共投資の重点化、効率化に向けて、プロジェクトを中心とした「物流効率化による経済構造改革特別枠」で1,500億円を計上したり、生活・環境関連分野の重点化への試みをわずかではあるが見せている。

その結果、所管別変動幅としては1.0%、事業別変動幅としては2.4%のシェアの変化が生じている。また、公共事業の効率化についても、「再評価システム（時のアセスメント）」の導入や費用対効果分析の積極的活用もうたわれている。

10. 新社会資本整備のあり方

今後、この改革への動きをさらに加速化させ、豊かさが実感でき、経済活力の源泉となる社会資本整備を高齡少子化の本格化する前に実現しなければならない。このためには、社会資本整理の問題点を徹底的に解明し、新たな公共投資配分の基本原則を確立する必要がある。

現段階として、景気対策としての公共投資の上積みは必要でないと考える。仮に今後危機的な状況が近づけば、先に提案した「景気調整・新社会資本勘定」において、従来型公共投資配分とまったく切り離れた形で新たな構想にもとづく社会資本整備を

進めるべきである。新社会資本整備にあたっては、情報インフラ、都市生活基盤等に重点化すべきであり、その計画にあたってはコンペ方式による入札も考慮する未来指向的なものでなければならない。

中央主義・地方従属、縦割り型執行体制、民間活力・民間資金導入の立ち遅れによる非効率性、財政投融资に対する安易な資金依存、社会保障化した地方へのばら撒き投資による高コスト化、これらはいずれも公共事業の深刻な問題点である。国、地方の財源見直しを含めた役割分担の適正化、官民の役割分担の見直しによる効率化、費用便益分析の包括的な導入による優先順位の決定、公共事業に関する情報公開とアカウントビリティの徹底等を早急に押し進めなければならない。

財政のスリム化を通して「小さな政府」への不断の努力を継続しなければ、高齢少子化の大きな波は必然的に「大きな政府」となって国民に高負担を求めることになる。

量的には縮減目標を挺子にした財政構造改革は、族議員が跋扈し、省益追求が横行するわが国の政治、行政の風土の中では不可欠である。だが、より本質的に財政構造改革を推進するには、行政機構、行政運営にまで立ち入った質的な財政構造による抜本的な見直しを避けて通れない。その意味で、われわれはまだ構造改革の緒についたばかりである。

わが国でも、この点で行政改革会議が省庁の再編論議のイニシアティブをとり、97年9月に「中間報告」を決定している。他方、地方分権推進委員会、行政改革委員会等によって「勧告」、「基準」なども発表している。今後、これらがどのように実行に結びつくかは予断を許さないが、其の努力は評価して良い。

しかし、これまでの論議で決定的に欠落している視点は、行政運営面における革新（イノベーション）である。国際的には「ニュー・パブリック・マネジメント」の考え方が導入され、各国の行政運営に大きなイノベーションを与えつつある。

その背景には、各国とも公共部門を含めた生産性の低迷が顕在化して、旧来の行政手法では深刻化する財政状況に対処できず、過大で、非効率な政府が実現する、という強い危機意識が働いている。わが国も、旧態依然とした行政運営から脱却し、イノベーションの導入が何よりも急務である。

イノベーションは、「目標／成果による管理」手法の導入から始まる。政策目標をア

ウトプットして数値化、定量化することで、政府の意図を明確に行政に伝え、予算効率を高めることがそのねらいだ。現在の「現金主義的な予算、会計表示から、フロー、ストックの双方の価値を明示する「発生主義」への転換がまず実施されなければならない。

次の課題は、この数値化された「目標」を用いて、政府と行政の関係を、これまでの内部組織型から契約的に変えることである。具体的には、政府が決定した「目標」の実現を事務次官に「契約」で請け負わせ、行政面での責任を明確化するわけだ。勿論、行政内部でも事務次官が局長等と所管の目標について「契約」を結び、行政運営面での効率化が組織面でも徹底される。

これまでの政治と行政、行政内部の「相対（あいたい）」的な関係が権限と責任を不明確にし、政治の失敗と行政の失敗を増幅させてきた。「契約」型に移行することで、執行面に対する政治家の不合理な介入、行政の組織的、個人的なモラル・ハザードを回避することにその目的がある。

行政機構的には、企画、立案部局と執行部局の分離で利益相反関係を遮断し、執行部局を業務内容によって自立的な管理を可能にする組織に再編しなければならない。執行部局の取引は行政内部に限定せず、エージェンシー、NPO、民間企業等の一般的な入札による「購入契約」を導入する必要がある。

この公正な競争原理の導入が行政費用の削減と行政内部の効率化に大きく貢献することは間違いない。

最後の行政イノベーションの課題は、政策効果についての「査定・評価システム」を包括的に予算編成、行政運営に導入することである。具体的には、政策の立案課程や予算編成課程で、費用、便益収益を実施し、代替的な政策間の優先順位を着ける手段として利用すると共に、事後的にはその施策の継続の合理性を判断する材料に用いることになる。

以上が実現されれば、予算編成は以下のように進められる。まず、政府は10年程度の長期計画としての財政戦略を自らの責任において決定する。この長期戦略の大枠に則し、当面の2年程度の中期計画を重点目標と併せて発表する。

毎年度の予算編成での各省庁の施策要求は、当面この中期目標と整合的でなければ

ならない。各省庁の概算要求は大蔵省に集められ、個々の政策の査定、評価が徹底的に行われる。規模、内容によって各種の費用・便益分析が実施され、その結果と財政収支見通しが政府に報告される。

これを受けて政府は政策間の優先順位の暫定ランキングを盛り込んで、「暫定予算案（ドラフト）」を策定する。同時に予算総額の異なる複数の選択メニューを国民に提示し、公聴会等で国民の意見を吸収する手続きを取る。

一連の過程を経て、政府は最終的に本予算を決定する。この本予算には、歳入と歳出、資産と債務、政府と各省庁の事務次官の交わされる政策面での目標値が織り込まれている。

財政構造改革の実現には、各国とも苦難の連続である。量的縮減目標の設定、行政機構の再編、行政運営面におけるイノベーション、いずれが欠けても完成しない。政府の強い指導力と継続的な取り組みが成功の鍵である。

第 1 部
財政制度の改革

第1章 財政民主主義の確立

岡山理科大学教授

小 邦 宏 治

1. 原点への回帰

あらゆる改革を論議するとき、最も大切なことは問題の原点に立ち返えることである。財政再建についてもこの原則は当てはまる。先進国中最悪の状況に陥り、待ったなしの改革実行が迫られている日本の財政再建策を提言しようとしているとき、原点への回帰を強調するのは一見迂遠なようだが、実はそうではない。阪神大震災の際、基礎工事がしっかりしていない建築物が液状化現象で倒壊したように、基本的な視点が明確でない改革論は、改革の力強い原動力たりえない。

その原点とは「財政民主主義」を確立することと確信する。近代以降の歴史を概観するだけで、財政民主主義の重要性は明らかであるし、また現在のわが国財政運営が、本来のあるべき姿からいかに乖離しているかも浮かび上がってくる。

財政民主主義とは政治上の民主主義と同様、国民が代表機関を通じて、政府の行動を規制・監督する権利を指す。現在では当然視されているが、長期にわたる闘争の結果、市民階級が勝ち取った権利なのだ。

歴史的には1215年の大憲章（マグナカルタ）まで遡る。イングランドのジョン王が豪族の集会の同意なしに課税しないことを約束させられた。ここで「同意なくして課税なし」の原則ができ、これがイギリス議会の始まりとされているが、議会制民主主義の第一歩は財政問題から始まったといえよう。しかし、課税をめぐる国王と議会との抗争は400年以上続き、議会による租税承認権の確立は1688年の名誉革命まで待たねばならなかった。

フランスでもフランス革命の直前に、極度の秘密主義が貫かれていた財政に対し、

民衆が公開を要求。財政報告が公表されたが、あまりの腐敗ぶりに市民は憤激し、革命（1789）の導火線になったとされている。民主主義の成立過程は封建的君主から新興市民階級が民主的権利を勝ち取る闘争だったが、財政民主主義こそが中心課題であったといって過言ではあるまい。

つまり、当初は君主からの一方的な課税に抵抗する権利に始まり、次第にどんな用途かをチェックする権利へと深まっていったのである。議会制民主主義が確立されてからは、立法府である議会での論議に通じて国民が決定することが財政民主主義の原点になったのである。

特に第2次世界大戦の要因となった1929年の世界恐慌後は、先進各国で財政の国民経済に占めるウェイトが急速に高まり、財政学の中でも、「所得再配分」「景気調整」「資源配分」の観点から財政民主主義を貫徹させる必要性が指摘されている。

2. 欧米における財政民主主義

財政民主主義への回帰は欧米諸国で現実には強まっている。福祉政策の拡充を主因にアメリカ、イギリス、フランス、ドイツなどの先進国は一様に財政赤字に陥っているが、数年前から再建へ向け懸命の努力を続けている。アメリカはクリントン大統領が「我々の世代のツケで子供や孫たちの世代の未来を暗いものにしてはならない」と全国民に呼びかけ、2003年までに財政を均衡化させる財政法を議決した。

ヨーロッパ諸国では統一通過ユーロ実現を最優先課題と位置づけ、そのために単年度の財政赤字をGDP（国内総生産）の3%以下に、長期債務残高を同60%以下にする目標に全力を挙げている。フランスではシラク大統領が増税に踏み切っているし、ドイツでは公務員給与の引き下げを含む厳しい歳出削減を行っている。各国によって「大きな政府」から「小さな政府」への取り組み方はことなるが、大統領府や与党が真っ正面から問題を問い掛けている点では共通している。

こうした中で日本の財政事情は単年度の赤字が7%を突破、長期債務残高（国債と地方債の発行残高）が90%台に達しイタリアと並ぶ惨状となりながら、財政再建への国民的関心はまだまだ低い。様々な理由があるが、高福祉＝高負担の「大きな政府」

を選択するか、低福祉＝低負担の「小さな政府」を選択するか、真摯な問い掛けが不足していることが最大の原因と思われる。これでは財政再建は掛け声倒れに終わる可能性が大きい。歳出削減策も増税策も最後の選択者は国民であり、広範なコンセンサスがなければ事は成就しない、という原点を徹底させなければならない。

3. 財政民主主義下の予算原則

では財政民主主義を実施するにはどうすればよいか。具体的には予算の編成、執行、審査などの問題となってくる。ここではノイマルクの「予算原則」を見ておきたい。次のようなものである。

- ① 公開制の原則＝予算の審議、議決された予算・決算のすべてが公開されなければならない。
- ② 明瞭性の原則＝予算の形式と技術に関する要請であって、収支の見積もりがはっきりと概観でき、内容が合理的に分類表示され、収入の由来と用途とが明らかになっていなければならない。
- ③ 事前承認の原則＝予算は会計年度の開始前に国会の承認を経ているなければならない。
- ④ 厳密性の原則＝予算と決算を一致させることはできないにしても、できるだけ正確に見積もって、決算とかけはなれないようにしなければならない。
- ⑤ 確定性の原則＝「予算上の費目を他の費目に流用しない」「計上された以上の支出をしない」「会計年度をまたぐことをしない」（単年度主義）の3つの原則の内容が含まれる。
- ⑥ 統一性の原則＝独立した複数の予算は全体の関連を不明確にするため、予算は統合されたものであり単数でなければならない。
- ⑦ 完全性の原則＝財政収支のすべてが完全に予算に計上されなくてはならない（総合主義）。

一口でいえば国民の前に分かり易く公表せよ、という発想である。その基礎には歳出も歳入も基本的に決定するのは国民であり、その代理機関が国会である、という代

表制民主主義の理念があることはいうまでもない。

4. 建前と現実の乖離

わが国の財政運営、しばっていえば予算制度は建前上は一応この原則に沿った体系になってはいる。憲法、財政法で予算、決算の公開が義務づけられているし、事前承認、経費支弁の単年度制や総額予算主義も制定されている。

しかし、現実の予算制度のあり方は財政民主主義から大きく隔たっている。終戦直後は新憲法、新財政法のもとに総合予算主義、財政均衡などの秩序を守る努力が続けられたが、1965年度（昭和40年度）に建設国債を75年度に赤字国債を発行したのを契機に様変わりして行く。長期単独政権を維持した自民党政権下で財政は、国民から見えにくいものとなり政・官・業の「鉄の三角形」（アイアン・トライアングル）で恣意的に運営されてきた。「族議員」の暗躍がそれを象徴しているといっても過言ではあるまい。

その原因は多岐にわたっていよう。明治以来の「官尊民卑」的な風潮が官僚支配を助長したことは確かだろうし、戦時中の大政翼賛会的な社会システムの残滓もあろう。ただ、欧米先進国が同じ財政危機に直面している現在、財政民主主義にのっとり、再建へ向け真摯な取り組みをしているのと比べ、わが国の再建論議が技術的なレベルに止まっていることだけは間違いない。小手先の改革で問題先送りする愚を今度こそ冒してはならないと考える。

5. 予算編成の情報公開を

ノイマルクの原則に則していえば、まず強調したいのは財政運営に関する情報の公開である。予算は作成（編成）・審議・執行・会計検査（決算）という過程をとるが、実態的な情報公開は極めて不足している。

わが国の国家予算には一般会計予算以外に38の特別会計予算があるが、論議は一般会計に絞られている。国民レベルで知りうる特別会計に関する情報は驚くほど少ない。

特別会計が複雑なためジャーナリズムの目が届きにくく、従って国会論議が低調なせいもあろうが、それ以上に予算編成当局が意図的に公開を避けていることに大きな問題がある。

ここ数年間の予算編成でも一般会計における見せ掛けの赤字を減らすため、特別会計へのツケ回しが横行している。当然ながら特別会計は「隠れ借金」を背負い込む。その代表が28兆円を超える旧国鉄債務だ。いまやにっちもさっちも行かない惨状を呈している。もっと早めに情報を公開し、論議しておけば状況は相当変わっていたのではあるまいか。

また第2の予算とよばれる財政投融资計画は予算書の配付時点で参考資料として提出されるだけで、問題が山積している特殊法人の実態はほとんどディスクローズされないままになっている。形式的には公開、事前承認の原則を守っていても実際には一般会計に限られているのである。

その一般会計も補正予算の恒常化という手法で情報公開に逆行している。補正予算の編成を前提に当初予算を組むという最近の予算編成のあり方は総合主義に反するばかりか、極めて姑息な情報隠しと思われる。常識的にいって補正予算は当初予算に比べ審議時間は少ない。この点を利用して政策的経費を補正予算で処理するケースがいかに多いことか。

その最たる経費はウルグアイラウンドの合意に関する農業対策費である。7年間で6兆円強の対策費は95、96の両年度にわたって補正予算で処理された。ウルグアイラウンドが決着した初年度は予想しえぬ経費だったとしても、2年目からは当然、当初予算に計上すべき性格の経費である。補正予算に回した理由は反対を封じ込めるため以外に考えられない。

さらに税収見積もりと実績との大幅な乖離も疑問がある。税収は景気動向によって左右され、予想通りに行かないことは事実としてもバブル崩壊後、歳入欠陥の規模はあまりにも大きすぎた。これは当初予算の姿を繕うため、税収を過大に見積もってきた結果ではあるまいか。税収を自然体で予測するのではなく、希望的観測を交えて多めに見積もることで形を整え、実際に歳入不足に陥ると「予想以上に景気が悪く、税収が延びなかった」として補正予算で手当てする手法だ。朝三暮四の寓話を想起させ

られる。

おそらく大蔵官僚の判断は財政の実情があまりにも深刻で、情報をそのまま公開すれば予算の国会通過が不可能になるというものだろう。しかし、これこそ愚民思想としか言いようがない。歳出の削減で痛みを覚えるのも増税を強いられるのも最終的には国民である。すべての情報を知った上で、公平で公正な所得再配分するかを決める権利と義務を国民に任せなければ、改革など絵に描いた餅と言わざるをえない。もう一度繰り返しておきたい。「徹底した情報の公開こそすべての出発点である」と――。

6. 評価基準の創設を

予算編成に劣らず問題があるのは決算の軽視である。言うまでもなく民間企業の場合は決算が最重要視されるが、国家予算の場合は形式的に処理されているといわざるをえない。確かに大蔵省は毎会計年度、決算をまとめ国会に報告している。報告時点は6月ごろで建前としては翌年度の予算編成の参考にすることになっている。しかし、現実問題として各省庁が予算要求の過程で決算を重要視しているとはとても思えない。

国会の審議も同様だ。恒常的に審議日程が当該年度終了後、半年以上たってしまう（たとえば96年決算の場合、98年から始まる通常国会で審議される）ため、ほとんど一般的な関心を引いていない。その結果、決算委員会の論議がマスメディアで紹介されることは稀で、ましてやそこでの論議が財政再建へ効果を発揮した事例は聞いたこともない。

会計検査報告にも問題が残る。同報告は綿密な調査に基づいているとは思われるが、主眼は予算執行過程での不正行為と効率制の監査に置かれている。これでは不正さえしなければ、浪費であっても問題にならない。これでは決算を次の予算編成に生かすと言う本来の意味での事後チェックはないに等しい。

そこで、予算の各費目が政策目的に対しどの程度の効果を上げたかを評価する基準を創設し、実施する必要性を強調したい。たとえば、流通拠点づくりの一貫としてある港湾の整備事業を行ったとする。その結果、どんな効果があったかを評価する。その結果、当初予想したとおりの効果があれば成功だし、効果がなければ中止または規

模を縮小するのが当然だ。こうした評価システムをつくることが真の事後チェックである。公共事業を中心に多くの予算費目についてこのような評価を実施すれば、不要不急の歳出項目は大幅に削減可能になるであろう。

以上見てきたように、決算が軽視され、事後的なチェックシステムの不備が歳出肥大化の要因になっている。早急に改善する必要がある。

第2章 予算編成プロセスの問題点と改革

北海道大学法学部教授

宮 脇 淳

1. 財政改革の基本コンセプト

(1) 財政危機の本質

日本の財政が危機に陥った真の原因は、既得権の構図に自縛された「逆機能の堆積」という現象が構造的に組み込まれていることにある。この逆機能を放置したまま、GDPに対する赤字比率等数値目標を達成したとしても、財政体質の健全性を何ら確保したことにはならない。今回の財政危機克服にあたっては、歳出の見直しを中心とした財政赤字の削減だけでなく、予算編成や財政制度の見直しを通して、過去に形成された逆機能の堆積の構図を改革することが不可欠である。国債残高や赤字額を削減するために増税や歳出の削減を優先する取り組みではなく、財政をめぐる制度・機能の構造的改革を柱とした取り組みを展開することが必要となっている。仮に、制度・機能の構造的改革を実現することなく、増税や歳出の削減だけを行ったとすれば、行財政の肥大化・非効率化を将来に向けて一段と助長させるだけの結果に結びつくことに留意しなければならない。

数値目標を設定することは、財政危機克服への姿勢を内外に示し、統一的に目標達成に向けた努力を展開する上で必要な取り組みである。しかし、シーリングをはじめとする数値コントロールを主体とした財政再建策には、「頭のない釘」の問題が存在する。「頭のない釘」とは、「打ち込めても引き抜けない」ことの意味であり、数値コントロールによる財政再建手法が、財政の膨張体質そのものを変えるには限界があることを意味している。80年代の赤字公債依存体質脱却を目指した財政再建の取り組みですでにこの点は経験済みである。赤字公債依存からは脱却できたものの、一般会計

だけでなく特別会計、地方財政、そして財政投融资を含めた日本の財政全体は、むしろ膨張の体質を強めている。今回の財政構造改革にあたっては、数値コントロールだけでなく、財政膨張体質そのものにメスを入れる仕組みを導入する必要がある。

とくに、外国為替管理法改正、ビッグ・バンによって、日本経済の血液たる資金の流れが大きく変わろうとしている。これまでのように、国民の貯蓄を国内に堰き止め、国債や地方債等借金を填め込む形の財政運営は限界に達する。したがって、「財政主導型の金融政策」といわれるようなこれまでの政策展開から脱皮し、「市場における資金の流れを踏まえた財政運営」を展開できる財政体質に変えなければならない。このため、予算編成・財政を巡る情報開示と評価システムの確立、予算編成で展開される「擬制市場」¹⁾を見直すことによって、「逆機能」の現状を改革することが不可欠となる。

以上の点から、財政構造改革を推進するための基本的なコンセプトとして、第1に、逆機能を克服すること、第2に、単なる歳出の削減ではなく、権限の見直しそのものを実現すること、第3に、行政機能の分散を図ること、第4に、予算編成における財政民主主義の形骸化を克服することが上げられる。

(2) 逆機能の存在

第1に、逆機能の克服が上げられる。財政の危機的状況を生みだした「逆機能」とは何か。それは、J・ハーバマスが後期資本主義論の市場と国家活動の関係の中で指摘しているとおり²⁾、「様々な環境変化に対し、官僚も含めた社会的集団が政治的に既存制度や既得権を温存させようと延命措置に努力することで、逆に制度自身に矛盾を抱え込み、守ろうとした制度そのものが最終的に行き詰まること」を意味する。また、マートンも官僚制をひとつの社会システムとしてとらえることで、意図せざる結果を生み出す官僚のメカニズムを分析し、社会システムへの調整・適応の促進と阻害の面から「順機能」と「逆機能」に分類している。

すでに指摘したとおり、財政の意思決定プロセス自身に、社会システムに対する調整・適応を阻害する逆機能の堆積を深刻化させる要因が内在していることが危機の本質である。逆機能の堆積に焦点を合わせることは、危機の本質を環境変化に転嫁せず、

自らの体内の病巣を直視することを意味する。

さらに重要なことは、逆機能の問題が、単に過去の歪みの堆積だけでなく、将来の歪みを行財政の中に埋め込んでいくことである。毎年度の予算編成を従来通り繰り返すことによって、将来への逆機能は着実に堆積している。そのことが、将来に向けた「行財政のイノベーション」を阻害する大きな要因となっている。それによって、現在の逆機能を堆積させる仕組みから、順機能の仕組みに変革することが可能となるからである。

(3) 権限配分の見直し

第二のコンセプトは、逆機能の堆積の延長線上の課題として、政策だけでなく制度を見直す論議を積極的に展開することである。財政とは、国または地方の政策表明を数字に表したものである。したがって、政策ではこの数字の構造を巡る議論が中心とならざるを得ない。それは、公共事業の事業別あるいは省庁別配分比率、補助金の見直し等に象徴されるように、「数字の配分」を巡る議論であり、数字の配分を決定する「権限の配分」は議論の対象されずらい。しかし、現在求められるのは、数字の配分を決定する「権限の配分」そのものの見直しである。

すなわち、政策決定に参加する各アクターの構造ではなく、各アクターが係わり合って展開される政策決定過程のアプローチそのものの見直しであり、一般会計、特別会計、財政投融资、地方財政を通じた財源と機能の配分決定の見直しである。それは、既存制度を前提とした政策議論ではなく、権限配分を支える制度改革を意味する。このため、財政構造改革を実現するにあたっては、資金の流れを司る財政と同時に、資金の流れを形作る行政法制度の見直しも一体の課題とならざるを得ない。

加えて、権限配分の見直しは、単に官と民といった単純な構図ではなく、市民活動による地域ネットワークも含めた多面的配分を意味する。このことは、財政危機を財政領域の問題としてだけではなく、経済構造あるいは産業構造改革と一体の課題としてとらえることを不可避とする。具体的には、規制緩和と産業構造改革をセットにして徹底した行政の領域の見直しを行い、「官」から「民」への領域の移転を可能な限り実施することである。現在、公共投資や福祉事業等高齢化社会に向けた施策が、官主

導・財政依存の中で展開されている。こうした画一的な枠組みを見直さない限り、国債増発や増税が繰り返される一方、提供されるサービスの画一性、不効率性等の問題が深まる。民間の担う領域を広げ、あるいは官による「所有と経営の分離」を推進することで、国民の貯蓄を民間自らの創意工夫で有効活用する。それによって、租税国家の基礎を形成する資本蓄積や生産活動をより付加価値の高いレベルへ導くことが可能となる。公益性・政策性のあるサービスであっても、民間が提供できる仕組みはないかをまず模索する、そのことが行財政改革に必要な発想である。一定のサービスが「公共性・政策性」を持つことは、そのサービス提供を官が担うべき積極的な理由づけにはならないのである。

(4) 行政機能の分散

第三のコンセプトは、これまでの擬制市場を通じた官僚ネットワークから地域住民のネットワークへと脱皮すること、すなわち「行政機能の分散」である。今日主張される「ポスト福祉国家」³⁾は、限られた国民所得の伸びの中で、肥大化した行政機能の範囲を縮小し「小さな政府」を求め、経済・社会全体に対する行財政の有用性・効率化を図ろうとする取り組みである。そこでは、単に危機を均等に分け合ったり、増分予算のメリハリをつけるというレベルではなく、既得権の廃止を含めた厳しい利害調整が求められる。

国民所得の持続的増加が期待できた時代においては、厳しい利害調整は必要とされず、むしろいかに多くの利益を選択し代弁できるかに政治的・行政的な関心も集中していた。そのため、予算配分においても、毎年度新たな財源配分が行われることを前提とした増分主義（インクリメンタリズム）が基本とされた。この増分主義を背景に、縦割りの政治・行政構造と、横割りの意思決定を許さない相互不可侵の体質が形成されている。しかし、所得の持続的拡大が保障されなくなった今日では、単なる利益の吸い上げシステムを維持することは困難となり、限られた財源の中で利害調整し、さらには既存配分の枠組みを廃止も含めて見直す措置が必要となる。その厳しい利害調整の場が本来予算編成なのである。

この見直しの鍵は、行政負荷の絞り込み・重点化と政策選択肢の多様化に対する市

民意思をどう尊重するかにある。このため、「ポスト福祉国家」とは、参加と選択の自由を基本とする市民国家の形成と位置づけることが可能となる。ここで意味する「市民」とは、権利主張に重点をおいた依存型市民ではなく、権利主張と経済の限界を認識した自発的市民である。国民の自発的活動の拡大が行政の効率化と財政危機の克服を実現する。

したがって、財政構造改革の議論は、既存の行政領域を市場原理と市民活動によって分担できる仕組みを生み出すことにはかならない。このため、今後の予算編成に求められることは、①行政の領域を見直し、市場原理や市民活動を拡充するリーダーシップを予算編成の中に明確な姿で組み込むこと、②国民に対し、財政の実態と政策判断の根拠を分かり易く開示できる予算編成とすること、③その際重要な点は、過去の財政実態の開示だけではなく（逆機能の明示と順機能への転換）、可能な限り機会コストを明示し未来の財政の姿を開示することである。

ここでとくに重要となるのは、行政に対していかなる機能を求めるかの問いかけである。その際ポイントとなるのは、日本が「租税国家」である点をもう一度再認識することである。租税国家とは、原則として税金によって財政が支えられ、財政運営の源泉は租税であり、租税を生み出す経済活動を疎外する政府の活動は回避することを意味する。資本主義国家においては資本蓄積や生産・サービス活動を直接行政が担うのはやめ、資本蓄積・生産活動から離脱した要因を再投入する役割を果たすべきなのである。

(5) 財政民主主義の形骸化

第四は、財政をいかにしてコントロールし、住民意思を反映させる仕組みを導入していくかの問題である。福祉国家の形成を通じて財政領域の広範化と専門化が進行し、国会の民主的チェックの機能は形骸化の度合いを深めている。なぜ、財政では民主的チェックが機能しないのか。それは、現実の政治過程において、利益集団が予定調和状況に至るように均等に代表されていないことにある。選挙制度の歪みと官僚という利益集団の肥大化（いわゆる「官僚政治」）によって、意思決定メンバーの構成に著しい不均衡が存在する。このため予定調和を実現するため、既存の利益集団構成により

生ずる現在の不均衡に対して、カウンターバランスの装置を政治過程に埋め込むことが求められる。すなわち、市場原理によるチェックの導入や立法機関への独立付属機関の設置等の考え方である。

こうしたカウンターパートの埋め込む一方、行政による情報の独占状況を打開することが必要となる。政府行政改革委員会の行政情報公開部会等では、行政が組織的に用いる目的で保有している未決済資料も含め「行政文書」の開示請求権を国民に認める等、行政情報開示への環境整備が一步一步進められている。しかし、情報開示を巡っては、次の三点において、基本的な問題を有している。それは、①個別の要求を待って情報が開示されること、②基本的に情報開示要求者を対象として開示されること、③開示情報の作成が行政当局であることである。官僚的形式主義やタテ割りによる利益誘導等の弊害に対しては、行政の成果を継続的に評価・チェックすることにより、はじめてその実態を浮き彫りにし抜本的対策を講じることが可能となる。行政活動の継続的評価・チェックの機能をまず第一義的に担う責務は国会にある。しかし、現在の国会は、そうした機能を持ち合わせていない。このことは、財政民主主義の形骸化をも生じさせる。何故ならば、行政機関は国会への情報開示により、議会制民主主義の下で国民への情報提供の第一次的責務を終えていると考えるからである。行政機関の責任が形式的に解除される一方で、その情報が審議に活用されず国民にも提示されないとすれば、それは国会自ら財政民主主義を形骸化させている結果になる。したがって、少なくとも国民の代表機関として基本的情報は積極的に国民に開示するシステムと能力を国会自ら早期に構築する必要がある。それを通じて、予算書や様々な資料を国民の論議の場に提供し、市民による自発的チェックと市場のチェックを十分に機能させる環境づくりに取り組まなければならない。

2. 過去の逆機能の顕在化

(1) 逆機能の定義と堆積の構図

「逆機能」とは、「官僚も含めた社会的集団が、様々な環境変化に対し、既存制度や既得権を適応させようと延命措置に努力することで、逆に制度自身に矛盾を抱え込み、

守ろうとした制度そのものを機能不全に陥らせてしまうこと」である。すなわち、「制度を維持する機能が、制度矛盾を拡大させること」である。そして、財政に抱え込まれた過去の逆機能の処理と、将来へ逆機能を堆積させる現在の財政制度の見直しなくして、財政危機の克服はあり得ない。

戦後財政を機能面から分類すると、大きくふたつの時期に分けることができる。まず戦後1940年代後半から70年代前半にかけての「前期資本主義型財政時代」には、財政に求められる機能も国家としての基礎的事項（防衛・外交・司法等）のほか、民間活動の補完を目的とした資金配分を主体としていた。しかし、「後期資本主義型財政時代」に入った70年代後半以降では、経済の成熟化と共に以上のふたつの機能の見直しに加え、過去の施策に対する処理や補償という新たな役割が財政の機能に加わることになる。すなわち、財政制度自身のなかに堆積された制度疲労あるいは過去の施策の失敗や歪みが顕在化し、それへの対応が重要な資金配分として財政の機能に位置づけられるのである。

逆機能の堆積の状況は、制度や既存施策の積極的見直しを環境変化に対してどれだけ継続的に行ってきたかにより異なり、この逆機能の堆積の度合いにより財政危機の深度も異なる。したがって、税収が落ち込んでいること、高齢化社会が到来すること、さらには国債残高が累増していること以上に、逆機能の堆積と財政制度の関係を注意深く考察することが、財政危機の克服を考える場合重要となる。財政を巡る過去の逆機能堆積の具体的姿としては、国鉄清算事業団の長期債務や国有林野事業の赤字が上げられる。国鉄の民営化は大きな制度改革であり、営林署の統廃合や国有林野事業職員の削減も行政効率化に向けた前向きな努力である。しかし、これらの改革や努力が、本質的問題の棚上げ、あるいは公的セクターの基本的権限配分の構図を変えないなかで、既存の経済・財政システムに埋め込む形で実施されてきた。この埋め込み型の対応が、経済・社会の成熟化と共に限界を迎え、問題を顕在化させているのである。

(2) 将来への逆機能の埋め込み

現在の予算制度に基づく財政運営では、将来への逆機能を着実に堆積させる体質を有している。このため、顕在化している赤字への対処や将来の財政需要に向けた財源

の確保を行ったとしても、逆機能を堆積させる現在の予算制度自身を見直さなければ、財政運営を続けること自体が財政危機を深刻化させてしまう。そこで、財政危機克服の核となる将来への逆機能堆積の構図を、その代表例である公共事業を通じて、具体的にみることにする。この検討を通じて、公共事業にはふたつの逆機能のロックイン効果があることを指摘する。そのひとつは、新規投資を巡って生じる逆機能のロックイン効果、ふたつ目のロックイン効果は、完成した社会資本を有効に活用できない失敗が導く逆機能である。

第一の新規投資を巡る逆機能のロックインは、メンテナンス費用、運営費用の不十分な計上と縦割り行政、補助金行政の弊害である。

まず、メンテナンス費用等による逆機能から整理する。完成した社会資本の機能を十分に発揮させ、できるだけ長期にわたって活用するには、新規投資の段階で将来必要となる経費を勘案し政策決定することが求められる。しかし、現実には新規の投資額の規模は重視するものの、メンテナンス費用等への事前配慮はほとんどされていないのが実態である。このため、折角国民の貯蓄を活用して施設等を建設しても、財政難から運営や維持のための費用が確保できず、施設を荒廃化させてしまう現象が生じている。

こうした現象は、施設建設のための借金と機能しない社会資本の存在というふたつの面から将来の逆機能を堆積させる原因となっている。すなわち、公共事業が未来をみないことにより埋め込まれる逆機能の額は、少なくとも新規投資額の2割（維持・更新費）に達している。このため、過去の社会資本のメンテナンス費用の拡大と重なり、5年後には現在の行政投資総額約50兆円の3割にあたる15兆円程度に達する。こうした見えづらい負担の発生は、地方自治体を中心に財政を圧迫する要因となる。

つぎに、補助金行政、縦割り行政による逆機能の堆積である。補助金による公共事業の場合、建設する施設等社会資本に対し、省庁ごとの縦割りで多くの物面・質面規格が定められている。このため、地元のニーズに合わせることを主体とした施設の建設ではなく、中央の規格に合わせ補助金の獲得に注力した公共事業が行われやすい体質を有している。具体的には、当初産業振興を目的とした商工関係の施設建設が、補助金の獲得のために途中から農業関係の規格に変更される等の現象である。これによ

り、当初予定しなかった厨房施設や農産物の加工実演施設等が付加されることになる。このことが、規格品の施設提供を生み出し、本来の地元のニーズとの乖離を生じさせ、活用されない社会資本を形成する原因となっている。こうした規格品型の公共投資は、すでに指摘したメンテナンス費用や運営費の拡大等予期せぬ支出として将来への逆機能の堆積を加速させる。また、産業道路と農道の関係に代表される縦割りを原因とした重複投資のほか、都市部においては道路、鉄道、通信、ガス・水道等の生活インフラの輻輳化を生み出し、社会資本の効率性を低下させているのが現状である。

第2のロックイン効果は、「政策の失敗」による補填政策の繰り返しである。苫小牧の工業団地に象徴されるように、企業誘致による産業振興を目的とした地域開発が、企業の進出が進まないことから公的施設の建設あるいは中央・他地域からの誘致で穴埋めされるケースである。これにより、公的施設の建設・誘致に新たな財政資金が投入されるほか、第1のロックイン効果を助長させる。さらに、地域開発で期待した地域経済の振興も、民間経済主導ではなく、公的部門中心の補助金依存体質を強める結果をもたらす。政策の失敗を通じた逆機能のロックイン効果は、「勇気ある撤退」⁴⁾を政策的に決定できないことによってさらに加速される。

なお、公共事業を巡っては、租税価格の問題を指摘しなければならない。租税価格とは、「新たな行政サービスを提供するために国民に対して求める税負担の大きさ」を意味する。公共投資に当てはめると、新たな事業を行う場合、その費用を税金としてどれだけ国民に求めるかの課題である。この租税価格の低下が着実に進み、そのことが財政危機をさらに助長している。具体的にみると、現在行われている一般会計の公共投資は、ほぼ100%建設国債の発行を財源としいる。このため、公共投資をいくら拡大しても、国民の現在の税負担は直接上昇しない。こうした租税価格の低下は、受益にあった負担を回避し、負担と受益の切断（いわゆる「財政錯覚」）をより深刻化させると同時に、負担を先送りすることで、財政の膨張圧力を強める原因とならざるを得ない。この租税価格の適正化を図るには、公共投資の効率性・有用性を高め、現在の租税価格に少しでも近づける努力をすると同時に、受益者負担等の実施によって租税価格そのものを引き上げることが必要となる。

以上みてきたように、現在の財政運営自身が将来の逆機能を堆積させている。真に

財政危機を克服するためには、過去の逆機能の堆積をいかにして処理するかと同時に、現在そして今後の財政運営において、逆機能を堆積させない予算編成、政策の意思決定プロセスをいかに構築するかが重要な課題となる。

現在の財政制度は、次にみる日本型政策決定プロセスを通じ、残念ながら逆機能を堆積しやすい体質を有している。この体質を改善しない限り、税収が拡大し一時的に国債依存度等が低下したとしても、そのことをもって財政危機が克服されたことにはならない。それは、単に危機の姿を埋め込むことに成功したに過ぎないからである。

(3) 日本型政策決定と埋もれた市場原理

いかなる国においても、逆機能は堆積する。その逆機能の堆積の深刻度は、経済・社会の発展と制度改革・政策決定による調整の關係に深く根ざしている。環境変化のスピードと制度改革・政策決定の硬直化の相互關係によって、堆積する逆機能の質と量が決まるのである。

日本の政策決定プロセスは、高い経済成長を実現したものの、負担と責任を不明確とし、特別会計や財政投融资による予算制約のソフト化も加わり、逆機能を堆積しやすくしたほか、堆積した逆機能への対処に対しては、有効な手段の提示を困難にする状況を生み出している。このことが、本来市場原理を生かすことが目的であった国家主導型資本主義が、市場原理を逆に自らのなかに埋め込む姿へと変質する要因となっている。

「埋め込まれた市場原理」の代表例として、金融制度が上げられる。戦後の金融制度は、銀行・証券業務や長・短業務の分離だけでなく、公的金融や公定歩合を柱とした規制金利体系の存在等様々な垣根が形成されてきた。この垣根構造の内側では、金融機関同士の激しい競争が市場原理（あるいは擬制市場原理）として埋め込まれると同時に、行政は市場原理を埋め込んだ垣根同士の調整に注力してきたのが実態である。その垣根が金融の国際化・自由化によって取り払われようとするなかで、埋め込んだ市場原理を掘り起こし、開かれた市場原理にすることが必要となっている。

国家主導の日本型政策決定プロセスの限界を認識し、そこから経済活動や社会生活が脱却することが今回の財政危機を克服する手段といえる。その具体的手段が、前述

した「埋め込まれた市場原理」を発掘することにある。

日本型政策決定プロセスによって、日本の経済・社会は規制と補助の土壌のなかで、国際経済に対しエンクレーブ（飛び地）型の市場原理を追及してきた。しかし、開かれた市場原理による国際経済の同質化と行政領域の肥大化、いわゆる行政負荷の拡大によって、国家主導の事前予見による補填的意思決定システムの有効性は大きく低下している。この有効性の低下が、逆機能の堆積を加速させることになる。国家主導から、開かれた市場原理に基づく対応へと転換することがそこでは求められる。

もちろん、日本型の政策決定プロセスの有効性がすべての領域で失われたわけではない。むしろ、現在の行政の領域を絞り込むことによって、その有効性を回復させる必要がある。その有効領域として位置づけられるのが、経済的・社会的生産活動への再投入領域をサポートすることである。具体的には、高齢者や地域住民の経済・社会参加の促進、環境保全、リスク管理の補完等がその中心的領域になる。「小さな政府」とは、財政再建のために行財政の領域をやみくもに絞ることではない。自ら主体となって財政資金そのものを配分（いわゆる「根っこの配分」）する政府から脱却し、民間主導の経済社会の活力を維持・向上させるため側面的に企画・監視面からサポートする政府に変革する必要がある。

(4) 「政策の帰着」の重視

ひとつの施策を実施した場合、その施策の効果は一定の経路をたどることで、最終的な状況へと到達する。この到達点を「政策の帰着」と呼ぶ。政策を評価する場合、政策の立案時点で示された「政策の意図」と、政策を執行した結果の「政策の帰着」が一致しているか否かをみるのが、重要な課題となる。たとえば、公共事業も将来の有効な社会資本の形成を生むものでない場合、短期的には所得移転としてある程度の需要誘発効果を有するものの、中期ないし長期では財政赤字を累積させる。公共投資の政策判断が将来経費である維持・運営費等を勘案することなく実施されたとすれば、潜在的な逆機能を堆積させる結果となる。これに対し、仮に経済の活性化や後世代にとって有効な社会資本を形成することが出来れば、景気対策を財政危機においても否定することはできない。

政策の意図だけで予算執行を評価することは、現実の帰着点を無視する結果となり、見えづらい既得権をそのまま温存させる結果となることを忘れてはならない。

3. 予算制度の改革

(1) 予算編成の改革

以上のような逆機能の問題等を克服し、政策の帰着を重視した財政運営を展開していくためには、現在の予算制度を改革することが必要となる。とくに次の諸点が、検討課題とならざるを得ない。

第一に、リーダーシップを発揮するため、財政構造改革期間中においてはとりあえず、予算編成権を内閣へ移行する。現在の積み上げ方式に基づく予算編成スタイルのままでは、どうしても既得権の力が強く反映され、大きな成果を期待することはできないからである。内閣に予算編成権を移行する場合の具体的な方法としては、毎年度予算の骨格を「集中方式」で内閣自らが自立的に決定し、その骨格にのっとった姿で専門的視点から財政当局が積み上げ方式で予算編成を行う等の姿が考えられる。内閣と行政部局が適度な緊張関係のなかで、協働することが可能となる。内閣の集中方式による予算骨格の決定プロセスにおいて、行政のアウトソーシングの領域や公共投資の勇気ある撤退等重要な政治的決断の実施と責任の明確化が期待される。この場合、定員管理も内閣で同時に行うことが必要である。

もちろん、現実的な財政運営のなかでは、内閣の描いた基本方針では充分現実の行政が機能し得ない場合も生じる。その際、制度変更や政策の採否も含めいかなる判断を下すかが、内閣の重要な役割となる。現行制度のなかでも、こうした機能を発揮することは可能である。しかし、あえて内閣の責任とリーダーシップを明確にする意味で、予算骨格の形成については集中方式で内閣に移行することを明確にする措置が必要と考える。

そうした、基本構造の上にとって第二は、予算編成段階で細目ごとに細かく詰める現在の「アイテム型予算」から、歳出管理に重点を置く予算に移行することである。そのため、執行に当たっては、逆に各省庁の裁量を認め、その代わりとして、行政機

関の歳出を徹底して政策評価する制度を形成することが必要となる。毎年度の予算編成では、行政の労力の多くが投入される。しかし、一旦予算が成立すると、逆にその強い拘束を受け、環境変化に対応するための柔軟な予算執行を困難にする等問題を生じさせている。

こうした点は、予算書そのものが単年度主義で形成されていることにも大きな影響を受けている。予算要求に基づく予算額を年度内に執行せず使い残すことは、行政内部では次のふたつの問題を生じさせる。

第一は、自らの予算要求が不適切であり、甘い査定に基づく過大要求であったことを自ら証明する結果となること、第二に第一の点に基づき、次の予算編成において予算額の削減が不可避な状況となることである。この二点を回避するには、年度末にある程度予算の使い残しが予測される時点で、予算消化的支出を実施することが合理的な選択肢となってしまふ。現在の予算編成重視型の予算制度においては、節約のインセンティブが働きづらい環境となっている。この意味からも、詳細な項目を詰める予算編成重視型の財政から脱却し、歳出管理型の財政システムに変革することが不可欠となる。さらに、イギリスのエージェンシー制度などで採用されている「ファンド型予算制度」の導入も検討に値する。

第三は、節約努力を新たな財政構造の構築に結びつけるため、メリット型予算を導入することが必要となる。省庁の予算に対する裁量と同時に工夫の意識を高めるため、予算額に対し節約された一定額は、各省庁（または内閣・地方）が次年度自らの判断で優先する施策に歳出できる制度を設けることである。この制度の前提として、予算編成における水増し要求を防ぐため、総額規模の管理を徹底するほか、第一に指摘した歳出評価の機能を拡充することが前提となる。

第四に予算制度を有効に機能させるためマイナス・ゼロベース予算の導入が考えられる。アメリカのフェニックス市等で導入されている制度であり、各省庁に対し毎年度、予算の一定割合について、節約できる項目を優先順位をつけて提示させる制度である。それを、国会において議論することで、メリット型予算による裁量とゼロベース予算によるチェックを共存させることが可能となる。

4月に各部局レベルで始まる予算要求作業では、新規の要求項目について、どのよ

うな順番で大蔵省に要求するかの順位付けの論議が行われる。しかし、財政危機の克服に向けては、何を求めるかと同時に、何を止めるか、ドイツの予算編成の言葉を借りれば、「勇気ある撤退」をいかなる分野で実現するのか、そのことを各部局で明確にする必要がある。そこで明確にされた節減項目が、メリット型予算編成へと有効に結びつくことになる。

第五は、会計的問題として発生主義会計の徹底をあげることができる。一般会計予算書は、現金主義によって作成されており、公共工事等施設建設に伴い将来どの程度の維持費や運営費等のコストが生ずるかは示されていない。このため、すでにみたように、財政危機の局面では、歳出削減をめざし思わぬ規模で拡大する維持費や運営費をカットし、結果として施設を荒廃させることがベストの選択という危機的状況も生じさせている。本来、財政運営や公共投資の効率性を検討する場合、将来確実に必要となるこうした経費を認識しておくことが不可欠となる。財政危機の局面であればあるほど、将来必要となる経費を数字として確実に把握し、より慎重な投資選択の意思決定を行うことが求められる。そのことが、すでに指摘した逆機能の発生を防ぐ役割も果たす。

アメリカの州政府や地方政府では、GABS（政府会計標準委員会）の定めた発生主義や減価償却の一般財政への導入が行われている。こうした取り組みを通じて、投資対効果の測定を時間軸のなかで動的に認識することが可能となる。

第六に、中期的な財政運営の基本となる各中期計画を巡る評価の問題である。計画を策定する場合の評価基準としては、期待評価・充足評価・限定評価の三つが存在する。このうち、限定評価はもっとも計画水準を厳格にとらえる方法であり、必要最低限のレベルの達成を求める評価である。これに対し、充足評価は一定の目標値を掲げてその達成を評価基準とするもの、期待評価は行政がもっとも理想とするレベルを掲げてその達成を評価基準とする方法である。

現在の公共投資等の中期計画は、一定の目標値を目指す充足評価の形態をとっている。しかし、5年ごと等の計画見直しで期待評価の計画にステップアップし膨張し続ける体質を有している。経済が成熟化した現在、公共投資全体として、早期に最終的な充足評価あるいは限定評価に基づく計画策定を実施する必要がある。とくに、特別

会計を通じた社会資本形成においては、特定財源・特定使途と期待評価による計画策定が重なり、最終的な目標の姿を不明確にする状況がみられる。

第七として、決算制度については、「OUTPUT」を評価するだけでなく、「OUTCOME」を評価する仕組みとすることで、将来の予算編成に結びつける予算サイクルを確立する。同時に、議会にアメリカにおけるGAO的機関を設置し、立法府として独自の行政監査と評価を実施することで、会計検査院による行政のいわゆる内部監査との緊張関係を形成する。

最後に、公的部門の組織やプロジェクトを整理する法体系の整備が必要となる。これまで、民間企業における破産法のような組織あるいはプロジェクトを整理する基準を定めた法律が、公的部門を対象としたものとしては存在しなかった。このため、赤字が拡大、あるいは社会的機能が低下していても、組織やプロジェクトが延命的に存在し続ける結果となってきた。こうした状況を打破するため、一定の基準を設けて、見直しを行うことを明確にする必要がある。

以上のような具体的な予算編成手法を導入することにより、「未来をみた予算制度」に脱却すべきである。これまでのシーリング方式等の予算編成は、過去を見据えることは出来ても、残念ながら未来の姿を見据えるプロセスにはなかった。過去をみる予算から未来をみせる予算に脱却し、その上で国民的議論を展開することが必要である。

(2) 予算編成における国会の意義

国会の予算に対する民主的チェック機能を考える場合、チャールズ・E・リンドブロムの「インクリメンタリズムの理論」と「多元的相互調整の理論」が大きな示唆を与えてくれる。「インクリメンタリズムの理論」とは、議員や官僚がそれぞれの利己主義と現実主義に立って行動し合うメカニズムを説明した理論である。現在の一般会計・特別会計、財政投融资の実態に当てはまる。後者の「多元的相互調整の理論」は、「インクリメンタリズムの理論」でいう「議員や官僚が利己主義・現実主義」で行動し合っても、民意が公平かつ正しく議会に反映され、かつ行政執行部局に伝達されていけば、市場の自動調整作用による予定調和同様公平・公正かつ合理的な結論が導かれるとするものである。この両理論が対をなして機能することで、本来の完全な民主

的チェックが機能することになる。

なぜ、日本の財政ではこの完全な民主的チェックが機能しないのか。それは、第1に現実の政治過程において利益集団が予定調和状況に至るように均等に代表されていないこと、第2に政治機関の決定に対し、行政機関が完全従属しないことの二点にある。第1の点は、選挙制度の歪みと官僚という利益集団の肥大化（いわゆる「官僚政治」）による意思決定メンバーの構成の著しい不均衡を意味する。このため、「多元的相互調整の理論」では、予定調和を実現するため既存の利益集団構成により生ずる現在の不均衡に対してカウンターバランスの装置を政治過程に埋め込むことを求めることになる。すなわち、市場原理によるチェックの導入や立法機関への独立付属機関の設置等の考え方である。

こうしたカウンターパートの埋め込みと同時に、行政による情報の独占状況を打開することが必要となる。政府行政改革委員会の行政情報公開部会等では、行政が組織的に用いる目的で保有している未決済資料も含め「行政文書」の開示請求権を国民に認める等、行政情報開示への環境整備が一步一步進められている。しかし、情報開示を巡っては、次の3点において、基本的な問題を有している。それは、①個別の要求を待って情報が開示されること、②基本的に情報開示要求者を対象として開示されること、③開示情報の作成が行政当局であることである。

官僚的形式主義やタテ割りによる利益誘導等の弊害に対しては、行政の成果を継続的に評価・チェックすることにより、はじめてその実態を浮き彫りにし抜本的対策を講じることが可能となる。この行政活動の継続的評価・チェックの機能をまず第一義的に担う責務は国会にある。しかし、現在の国会は、そうした機能を持ち合わせていない。その実態の中で、とくに指摘しておかなければならないのは、財政を巡る予算委員会の位置づけと、国会の情報発信機能の不備である。

(3) 予算委員会の実態

財政情報に対する国会の評価・分析機能は、慢性的に失われている。国会審議の中心的存在である予算委員会を例に挙げてその実態をみると、委員会に対し行政から予想以上に多くの情報が提供されていることがわかる。

財政関係に関して中央省庁から予算委員会に提出される公式ルートでの情報としては、まず議決対象となっている「予算書」（一般会計・特別会計・政府関係機関予算）と、予算書を要約した「予算の説明」、そして「財政法第28条による各年度予算参考書類」の「三点セット」を上げることができる。

その内容をみると、予算書にはもちろん一般会計と38存在する特別会計、そして日本開発銀行、住宅金融公庫等政府系金融機関の各予算の詳細な内容が記載されている。そこからは、建設国債の発行対象となる公共事業の具体的内容（いわゆる発行対象経費の内容）や国庫債務負担行為、自衛隊の警備艦や潜水艦建造のための継続費の規模等国の債務に関する内容、さらには96年度末で5,498億円に達する特別損失金を抱える住宅金融公庫の実態等容易に読み取ることができる。

また、財政法の第28条（予算に添付する参考書類規定）による「予算参考書類」では、さらに詳細な情報が得られる。行財政改革で議論の中心となった日本道路公団、住宅・都市整備公団、宇宙開発事業団等特殊法人を中心とした政府出資主要法人58機関の資産・負債・損益に関する情報が掲載され、一般会計と特別会計等の重複関係など貴重なデータが掲載されている。とくに、特殊法人の財務諸表に関しては、その開示が強く求められている中で、現在に至っても官報以外に一般の国民が情報と接することができない機関が数多く存在する。そうした中で、参考書類は貴重な情報を有しているのである。

もちろん、予算書等の内容は、各省庁が予算を執行するためのものにとどまっておらず、制度・政策の論議を行う国会審議に配慮した情報開示としては充分と言える状況ではない。例えば、一般会計予算書は、現金主義によって作成されており、前述した公共工事等施設建設に伴い将来どの程度の維持費や運営費等のコストが生ずるかは示されていない。さらに、情報開示の前提として会計処理基準の不統一性、不備等問題は多い。しかし、そのことによって、国会の開示情報に対する評価・分析が免責されることはない。既存の提出資料を活用することだけでも、日本財政の実態を認識することは充分可能だからである。

さらに、予算三点セットに加え、国会に開示される資料として予算委員会提出資料がある。予算審議のために予算委員会自らが議院の責任として内閣・行政官庁に要求

し、各省庁が提出する資料である。衆参両院の予算委員会で毎年度の予算審議に先立ち、1月から2月にかけて、それぞれの院が政府に対し要求、それに基づき全省庁に共通した横断的事項と各省庁別の所管事項に関する資料が提出される仕組みとなっている。予算委員会では毎年、予算審議に資するため膨大な量の資料提出を各省庁に求めているのである。要求に基づき提出される資料の内容は詳細な項目にわたっており、基礎的データから一般の国民ではなかなか入手することのできない貴重な情報が整理されている。

予算書と予算委員会提出資料の内容の違いは、①予算書が各年度の予算額の数表であるのに対し、提出資料は単年度の予算の内容に限定されず、施策の概要や周辺データも含め、行政全体にわたる定量的・定性的情報を有していること、②予算書が政府・行政によって作成されるのに対し、提出資料は国会の問題意識による要求に基づいて行政官庁が作成することなどが上げられる。恒常的に毎年度提出される予算委員会への資料の中には、個人のプライバシーや国家機密に関する情報は原則としてなく、通常の行政活動の中で整理された公開の内容のものが主体となっている。しかし、一般国民にとっては入手困難な情報のほか、入手可能な場合であっても、時間や手間を著しく必要とする情報が数多く含まれている。こうした量・質ともに貴重な情報である予算委員会提出資料が、国会において実質的にほとんど活用されることなく消えていく理由としては、次の諸点を指摘することができる。

第1は、政治的には提出された資料の内容より、政党と政府、省庁間で展開される提出資料内容の決定プロセス自身に大きな関心をはらわれることにある。資料要求を巡っては、政府与党と野党間、あるいは省庁間で敵しいやり取りが生じ、国会運営の駆け引き材料となることも少なくない。このため、一旦提出されると政治的な役割は終了し、ほとんど利用されることなく終わってしまうのが実態である。予算編成過程においては利益誘導のため多くの政治的関心と労力が費やされるのに対し、一旦政府予算が決定すると関心が急速に低下することと同様である。その結果、予算を審議しない予算委員会が誕生することになる。ここでも行政同様の「目的の転移」という現象が指摘される。

第2は、要求と提出の時期の問題である。予算委員会の資料要求は審議に先立ち、

通常国会の冒頭1月から2月にかけて行われる。しかし、要求資料の量が膨大なことに加え、政治的な駆け引きも行われるため実際に行政官庁が作成した資料が国会に提出されるのは、衆議院の場合、予算委員会の審議がすでに大詰めを迎えた段階となる。このため、予算委員会の審議には物理的・時間的にも利用できない状況にある。このことも、提出された資料の内容には関心が払われない誘因となっている。多くの時間と経費をかけて作成された提出資料がほとんど活用されない現状は、単に時間やコストの無駄を生んでいるというだけでなく、財政民主主義の形骸化をも生じさせる。何故ならば、行政機関は国会への情報開示により、議会制民主主義の下で国民への情報提供の第一次的責務を終えていると考えるからである。行政機関の責任が解除される一方で、その情報が審議に活用されず国民にも提示されないとすれば、それは国会自ら財政民主主義を形骸化させていることになる。したがって、貴重な情報が国民の目に触れることのない実態は、財政民主主義の観点からも、見直されるべき課題である。自らの情報管理め分析能力を高めると同時に、積極的に国民に開示し、共に論議できる土壌を国会は整える必要がある。

第2は、資料要求の制度化と予算委員会提出資料の時期の見直しである。国政調査権とは別に、国会の審議を活性化するため資料要求を制度化すると同時に、その時期を予算審議の冒頭から活用できるよう秋口から可能とする制度に改革する。もちろん、次年度予算の内容はこの段階では未定であり開示できないものの、行財政全体に対する情報開示を可能にする。

第3は、国会の情報発信機能を強化することである。国会に提出された資料は基本的に国会図書館等を通じオンラインで国会自身が積極的に国民に開示する制度を設けると同時に、行政官庁の視点とは異なる議会としての白書を作成し、国民全体での議論の喚起に結び付ける努力が必要となる。議会制度の紹介だけでなく、審議の中身やそこに提出された情報の積極的な国民への開示に努力することで、国民全体にとって国会や政治を身近な存在にすることが可能となる。

これまで、国会の機能の空洞化は、選挙や政党、国会審議のあり方の面から論議されることが多かった。もちろん、そのこと自身重要な課題である。しかし、時間を要するそうした改革の一方で国会の情報機能そのものを問い直し、現在抱えている情報

を国民に開示してみることが、様々な閉塞状況を脱却する糸口になるかもしれない。そうした情報の提示は自発的な活動を行う市民国家の形成を促すものとなるだろう。

(注)

- 1) 予算編成作業は、大蔵省主計局が市場の変わりとなって、各省庁や業界等からヒヤリングを行い、財源を配分することから、擬制された市場の構造を持っている。この擬制市場が財源配分をどこまで適切に実現できるか、質と量の両面から検討する必要がある。
- 2) 水口憲人「大きな政府の時代と行政」(法律文化社1995年)、7～10頁参照
- 3) 「ポスト福祉国家」の「ポスト」という言葉には、ふたつの意味を読み取ることができる。その第1は、現在が歴史の大きな転換点に至っていること、第2は、歴史の転換点であるという認識はできても、現時点及び将来に対する具体的内容・含意は表明できず、流動的で苦悩していることである。したがって、財政改革や規制緩和等構造改革の取り組みと同時に求められることは、「ポスト」の語句を取り除いた言葉の提示であり、今後の時代が形成する内容の特徴づけである。
- 4) 「勇気ある撤退」は、ドイツにおける公共事業のあり方を巡る議論で展開された概念であり、時間の経過、環境の変化に伴って不要となった社会資本建設、そして既存の社会資本について、既得権にとらわれず建設の中止あるいは施設の廃止を検討していこうとする考え方。

参考文献

- 水口憲人「大きな政府の時代と行政」(法律文化社1995年)
真淵勝「大蔵省統制の政治経済学」(中央公論社1994年)
遠藤博也「計画行政法」(学陽書房1976年)
宮脇淳「図解 財政のしくみ」(東洋経済新報社1997年)

第3章 行政システムの改革

神戸大学経済学部助教授

大住 莊四郎

はじめに

このところ、行財政改革の動きが本格化している。政府の諮問機関である「行政改革会議」は、中央省庁の再編を骨格に特殊法人改革を含めた抜本的な行政システムの変革を進めようとしている。特殊法人の改革はもちろん、行政機関を企画・立案部門と業務の執行部門とに分け、後者を民間企業化、民間事業者への外部委託、あるいはエイジェンシーのような独立機関化し、行政機関のスリム化と効率化を図るといふ。これらは、イギリス、ニュージーランドなどのいくつかの先進諸国で先行している新しい行政管理手法（New Public Management、以下ではNPMとする）の本格的な導入を意図したものである。

本論では、まずNPMの運動を広義の民営化の潮流のなかで位置づけ、そのおおまかなフレームを提示する。なかでもとくに重要となっている民間委託（Contracting-out）、PFI（Private Financial Initiative）という行政サービス、インフラ部門への民営化手法の先進的事例を紹介・分析し、その適用手法と範囲を考える。さらに、イギリスなどにみられるエイジェンシー制度の仕組みを紹介し、その適用範囲を他の民営化手法との関連で検討する。その上で、日本の行政組織にこうした民営化手法を導入の可能性とその効果について考え、行政システムの変革の基本的方向を示したい。

1. 民営化（規制緩和）の潮流

(1) 民営化の構図

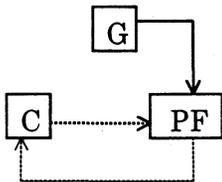
民営化・規制緩和は、1980年代以降、新保守主義のもとで世界的な潮流となった。「官から民へ」という政治経済的ベクトルは、英国を中心に一部の国では国有企業の民営化の動きへ、また国有企業のウェイトの小さい諸国では、電力・ガス、電気通信事業などの公益事業分野の規制緩和の動きとなってあらわれた。いずれも、1970年代までの「大きな政府」による「政府の失敗」を克服し、市場メカニズムを重視した「新古典派」的な思潮の経済政策への反映である。ここでまず、民営化の形態を整理してみよう（図1-3-1）。民営化は、典型的にはAにあるように「株式会社化」がその代表とされ、国有企業が民間企業に転換され、サービスを供給する形態を指す。これは、英国をはじめとして、鉄鋼・自動車・石油などの基幹産業はもちろん、電力・ガスなどの公益事業、さらには空港管理や水道事業にも及び、公的企業（産業分野）の民営化は、まさに1980年代を象徴する政策転換だった。その背景には、1980年代前半にみられた経済の停滞を背景にした財政赤字の拡大や公的企業のパフォーマンスの悪化があった。英国ではサッチャー政権下で当初の計画を大幅に上回るペースで民営化が進んだが、本来公的企業の少かった米国では新保守主義の潮流はむしろ規制緩和の動きとなり、日本では中曽根政権下の三公社の民営化の動きとなった。しかし、民営化の本質は所有形態の変更にあるのだろうか。所有形態と市場構造とを対比すると、市場構造が競争的であるかどうかの方がより重要なのであり、所有形態はあまり本質的ではないことがしばしば指摘されている。A.E.オットーらの実証研究によれば（図1-3-2）、大企業を所有形態（公的・私的所有）と市場構造（独占的・競争的市場）で分類し、パフォーマンスの比較上、次のような六つの仮説をおいて検証しているという（山本1994、p125～126）。

- ① D（私的所有、競争市場）は、A（公的所有、独占市場）より優れている。
- ② D（私的所有、競争市場）は、C（私的所有、独占市場）より優れている。
- ③ D（私的所有、競争市場）は、B（公的所有、競争市場）と同等か、優れている。
- ④ B（公的所有、競争市場）は、A（公的所有、独占市場）より優れている。

図1-3-1 民営化の形態（抜粋）

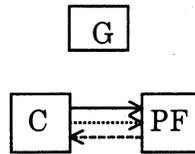
G:政府
 PF:民間事業者
 C:消費者
 VA:ボランティア・アレンジメント

————— ; 民間事業者への支払い
 - - - - - ; サービスの提供
 ———— ; 政府消費者の認定



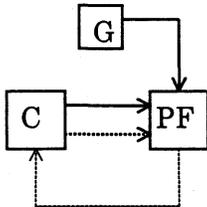
D ; 排他的フランチャイズ

ここではある政府が、民間事業者に経営権を与え、サービスの提供を受けた消費者がフランチャイズ事業者に支払いをする。



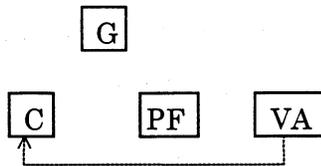
A ; 脱国有化=株式会社化（完全民営化）

国有企業が、民間企業に転換され、サービスを提供する。



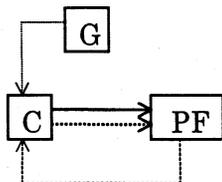
E ; 多数フランチャイズ

ここでは政府と消費者は、ともに認定者になる。



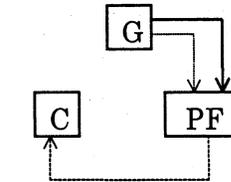
B ; ボランティアによるサービスの提供

ここではある政府が、サービスを提供するボランティアを認定し、ボランティアが事業を行う。



F ; バウチャー協定

ここでは政府は消費者に補助金を与える。



C ; 外部委託

ここでは政府が、民間事業者を認定し、サービスを行わせ、その企業に資金を提供する。

（備考）山本哲三（1994）『市場か 政府か』日本経済評論社、P.19、図1-1により作成。

- ⑤ C（私的所有、独占市場）は、A（公的所有、独占市場）より優れている。
- ⑥ C（私的所有、独占市場）とB（公的所有、競争市場）との優劣関係は競争の程度、所有条件に依存し一義的には決まらない。

ここで、CとBだけではなくCとAも、自然独占の場合、優劣関係は微妙であるが、株主の監視、M&Aの脅威、そして経営者の労働市場が存在するかどうかなどの点から、Cが一般的には効率上は優位にあるとしている。

図1-3-2 所有権と市場構造

		市場	
		独占的	競争的
所有権	公共部門	A	B
	民間部門	C	D

（備考）山本（1994）p.127 図4-3による。

日本の公的企業の事業分野は限られた分野にとどまっています、財・サービスの供給主体は産業分野に限ればそのほとんどが民間企業によるものである。所有形態からみれば、公的企業のウェイトは小さいようだが、日本の公的企業に問題はないのだろうか。新SNAで「公的企業」として格付けされているものをみると（表1-3-1）、第一に、日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団などの公社・公団をはじめ造幣局、印刷局、国有林野事業などの企業特別会計、その他乗合バスなどの公営企業（公営事業会計および収益事業）、地方公社（土地開発、地方住宅供給、地方道路、駐車場など）という「非金融法人」部門に属するグループと、第二に、郵便貯金、簡易保険（簡易生命保険）、公的保険（貿易、森林などの政府保険と地震、自賠責、農業共済のような政府再保険）、融資特別会計（資金運用部、産業投資、都市開発資金融通）のほか、政策金融を担う政府金融機関（日本輸出入、日本開発銀行の2銀行、北海道東北開発、中小企業金融のような9公庫など）からなる「金融機関」部門に属するグループから構成される¹⁾。

表 1-3-1 制度部門と民間企業、公的企業

制度部門	内訳部門	内容
1. 非金融法人企業	1. 民間企業 2. 公的企業	民間が所有し、支配する法人企業で主として非金融活動を営むもの；合名、合資、有限、株式会社；NHK、日航など 民間特殊法人 公的に所有、支配されている企業で主として非金融活動を営むもの；企業特別会計、公社公団、地方公営企業、地方公社等
2. 金融機関	1. 中央銀行 2. 民間金融機関 3. 公的金融機関	金融市場で主として金融取引に携わる企業 日本銀行 都市銀行、地方銀行、信用金庫、信用組合等 在日外銀、保険会社、信託銀行、証券会社 郵便貯金、融資特別会計、政府系金融機関
3. 一般政府	1. 中央政府 2. 地方政府 3. 社会保障基金	一般会計、非企業特別会計、多くの事業団 普通会計、公営事業会計（地方公営事業を除く）、地方公営企業のうち病院と公共下水道、財産区など 社会保障特別会計、健康保険組合、共済組合、厚生年金基金等

(備考) 公的企業=公的企業（内訳部門）+公的金融機関+中央銀行

日本の公的金融の規模の大きさは群を抜いている。これは、郵貯・簡保などの資金に社会保障基金の積立分を原資とした「財政投融资」の残高は、約450兆円（1997年度末）にも及び、その融資残高でみれば民間金融機関の貸出残高の約3分の2近くにも及んでいる。これは、民間の事業活動を公的金融によって政策誘導を行うという構造が伝統的な日本の開発戦略の一つの源泉を担ってきたことによるものであろう。事業主体でみれば民間のウェイトが圧倒的に高くても、ファイナンスによる公的なコントロールが一定の機能を維持してきたのである。

一方、非金融法人に属するグループはどうか。これらの公的企業のなかには、一部優良企業もあるが、その多くは一般会計からの補給金にたよっている。とくに、国鉄清算事業団、国有林野事業、住宅金融公庫などでは、巨額の欠損金が問題となっている。このような公的企業の多くは、設置法令によって明確に事業分野を規定され、収益的事業への多角化は原則として不可能である。また、事業運営に必要な資金調達も自由には行えず、財投資金の借入にほぼ依存している。このため、金融の自由化に伴うメリットをほとんど享受できずに、経営状況がなお一層悪化しているものも多い²⁾。

このように、第一に、日本の公的企業の影響力は、公的金融の機能が著しく大きいために、単なる非金融法人企業のなかに占めるウェイトよりもはるかに大きいこと、第二に、公的企業は、設置法令などによって事業分野が限られていることや資金調達手段に厳格な制約が置かれていることなどから、さまざまな問題をはらんでいることが理解できる。所有形態よりも競争条件の整備がより本質的であることは、さきに見たA.E.オットーらの研究でも明らかだが、「見えない公的金融」の影響力が「政府の失敗」をもたらしていること、また所有形態がもたらす経営の裁量の範囲に制約が課されることから公的企業自身が非効率な経営状態に陥っていることは明らかである。

公的企業の問題は、別の章で詳述されることになっているので、以下では、行政の民営化に絞り、New Public Managementと呼ばれる新しい変革の流れを追ってみよう。

(2) 行政サービスの民営化

1980年代の民営化が主として産業分野の民営化にあり、イギリスを始めとしたアングロ・サクソン系の諸国でなだれを打ったように、その後半には一層その動きが加速されたことは記憶に新しい。しかし、民営化の対象となったのはなにも産業分野に限られたものではなく、行政機構そのものの管理手法まで一変させていく。この動きは、やがて「新たな行政管理（New Public Management、以下ではNPMとする）」として一つの大きな潮流となるが、まずここでは、NPMの具体的な手法を順を追って整理してみることとしよう。

「民営化」を「所有形態の変更」というよりも広義に「市場メカニズムの浸透あるいは競争条件の整備」という市場構造に置けば、その対象は産業分野だけではなく行政部門にまで及びうることは容易に理解できる。図1-3-3は、縦軸に財・サービスの供給主体、横軸にそれらの直接的な購入主体（ファイナンスの主体）を示したものである。すでに、1980年代初頭以降、一部の行政サービスが「民間委託」などの手法によって、その供給主体の「官から民へ」の転換が進められてきた。民間委託の対象となった公共サービスの多くは、集合財というよりは個別財であり、サービスの供給量の把握が比較的容易である反面、サービスの供給にかかるコストを利用者

に負わせることは、政策的にも問題が多い³⁾。このため、供給主体と費用負担する主体を分離し、供給主体は民間へ転換するものの、費用は政府が負担（ファイナンスは政府による）する。ただし、民間事業者の選定は、原則として競争入札制によることで市場メカニズムが機能しうるよう工夫が必要となる（第2節参照）。

このような本来財・サービスの性格上民間事業者が参入することが困難であった行政サービス分野への民営化手法が、すでに1970年代までにもいくつか提案されている。「バウチャー（Voucher）」制度などはその典型例である。「バウチャー」とは、特定の財・サービスの購入に要する金銭的な価値をもつクーポンあるいは証券を言い、当該サービスの供給をうける必要のある消費者に政府が供与する。これは、フード・スタンプなどに代表されるような救貧的政策のみならず介護などの社会サービス分野へも適用される。社会サービスの需要予測はかなりの精度で可能なので、サービスの購入者に財政的支援を行うことで供給主体を政府から民間事業者に転換することが比較的容易である。

図1-3-3 民営化の分類

		直接的な購入主体	
		公的部門	民間部門
財・サービスの提供主体	公的部門	国防 治安維持 教育 健康・医療 監獄	公的企業
	民間部門	↓ 民間委託 バウチャー方式 例：地方公共財・ 社会サービス	民間企業

（備考）山本（1993）P.127、図4-3をもとに作成。

また、民営化手法は、社会資本整備の分野でも適用される（第3節参照）。PFI（Private Financial Initiative）は、もともと資金不足に直面した途上国の開発手法として工夫されてきた制度である。先進国でも財政制約の強まりや社会資本の効率的な整備の必要性から、近年では次第に広がりを見せている。

このように、かなりの行政サービス分野へ直接的な民営化手法の適用が進むが、1980年代半ばには、より公共性の高いと考えられてきた行政サービス分野への民営化手法の検討が進められるようになった。これは、個別には、エイジェンシーや内部市場化などの契約型システムをさらに拡張したシステム変革をさし、「民間委託」や「PFI」のような先行的な民営化手法を含め、NPM（New Public Management）の潮流が形成されていく。これは、MbR（Management by Results）などとも言われるが、行政システムの事業運営上の裁量の拡大と行政の数量的な目標を設定することで、その事業の成果を評価する仕組みを確立することであり、民間企業的な組織運営を疑似的に行政分野へ導入することにほかならない（第4節）。

では、各論は第2節以降に譲ることとして、本節の残りの部分ではNPMの基本的な考え方を整理しておこう。

(3) NPMを支える経済理論

NPMとは、公的部門に民間企業の経営手法を可能な限り導入しようという新しいマネジメント手法である。NPMは、経済学的にみれば、部局最大化理論（Niskanen 1971）、取引コスト理論（Williamson 1975）、プリンシパル・エイジェント理論などに代表される新しい制度経済学にその理論的論拠をもつ。これらの経済学的な理論展開は、1980年代以降の公的部門のリストラクチャリングの推進力となった。

新しい制度派経済学は（Hood 1991および宮川1997）、自らの利己心に基づく行動を市場取引よりもより広範な、契約、義務、忠誠心などが支配的である領域にまで拡張を試みる。すべての経済的関係は、異なった利害を持つ経済主体が、自らの目的のために協力する当事者間の暗黙あるいは明示的な契約関係とみる。

しかし、利己心が支配的であるために、そのような契約が自動的に履行されるとは限らず、契約当事者間では機会さえあれば自らの利益のために相手に不利益となるよ

うな行為をとろうとする動機づけが働く。典型的には、一方の当事者がある行為を遂行することを他の当事者に依頼する関係においてみられるという。この場合、依頼する側を「プリンシパル」、依頼される側を「エイジェント」と呼ぶ。このような当事者間の関係は「エイジェンシー関係」とされ、その場合の諸問題を扱うのが「プリンシパル・エイジェント理論（または「エイジェンシー理論」）である。

エイジェンシー関係では、意思決定権はプリンシパルからエイジェントへ委譲されるが、この場合でも利己心が支配的であるためにさまざまな問題が生じる可能性がある。両者の利害が一致せず、エイジェントがプリンシパルの利害を十分に理解していない、あるいはプリンシパルがエイジェントを完全に統制していないような場合には、プリンシパルはエイジェントに自らに忠実な義務の遂行を行わせることが困難になる。

また、情報の非対称性は、利己心に基づく両者の関係をしばしば逆転させる。業務についての基本的な情報は、実際に業務を遂行するエイジェントの方が圧倒的に多く持っていると考えられる。このため、情報が適切にプリンシパルに伝達されなければ、エイジェントは自らに有利な情報のみをプリンシパルに提供することで、エイジェントによるプリンシパルの「取り込み（キャプチャード）」が行われ、両者の関係はしばしば逆転する。つまり、プリンシパルはエイジェントの意のままの行動をとらざるを得なくなるのである。

このような関係は、プリンシパルを「国民あるいは住民」、エイジェントを「行政あるいは官僚」とみれば明らかであろう。従来型の行政システムでは、このような制度経済学の示す論拠によっても、行政サービスの提供によってどの程度国民のニーズが充足しているかという便益評価を行うシステムが十分に機能してこなかった。また、行政機関の行動そのものにも業績目標が数量的に明らかではないために、その成果に対する評価も必ずしも客観的なものとはいえなかった。ともすれば、官僚は、その行政分野のスペシャリストとして自らの国民のニーズを設定し、政策の立案・遂行を行い、結果についてもその専門性ゆえに自らの尺度で自己評価を行う傾向にあった。

特に問題とされるのは、官僚がエイジェント自身の自己利益を追求する場合である。政策の企画立案あるいは実施を行う行政組織は、政策決定を行う議会よりも常に情報をより多く有しており、情報の非対称性から部局の予算の最大化を図ることによって

(Niskanen1971)、自らの部局の目的追求を意図するような場合である。行政サービスの過剰な供給がなされ、非効率な資源配分をもたらし、望ましくない政策決定がなされることとなる。また、より直接的な自己利益の追求としては、公共部門が独占的な供給主体であることから派生する、配分権限による個人的な利得（ごまかし、情実、わいろ）を受ける場合である。

このような弊害を最小化する処方箋として、制度派経済学は従来型のヒエラルキー的な内部組織型取引を排し、可能な限り契約型取引の導入を提案している。これが、主要先進諸国に広がっているNPMを支える経済理論の概要である。では、次に、新たなマネジメント理論であるNPMの概要をみてみよう。

(4) NPMの概要

NPMとは、イギリス、カナダ、ニュージーランドを始めとしたアングロサクソン系諸国を中心に、1980年代後半より行政実務の現場が主導したかたちで形成されたマネジメント理論で、厳密には国や地域によりあるいは時代によりそのコンセプトにはかなりの幅がある。このため、厳密なNPMのイメージを示すことは困難であるが、おおよそ次の3つのポイントに要約できる (Hoggett1996、p12)。

- ① 行政サービス部門をより分権化、分散化した単位の活動を調整することで、市場分野であろうとなかろうと「競争原理」の導入を図ること
- ② 施策の企画・立案部門と執行部門とを分離し、前者は集権的に全体の整合性に配慮しつつ決定し、後者は分権化した単位の権限を委譲すること
- ③ 成果に基づく管理手法を可能なかぎり広げること

①と②は相互に関連しているが、行政の機能をより細分化し、行政サービスの執行にかかわる部門を切り離し、可能なかぎり「契約型」システムへと置き換えることによって、制度学派のいう「エイジェンシー・コスト」を排除する。また、ヒエラルキーに基づく抽象度の高い職責の遂行という価値観を排し、ヒエラルキーの業務を管理できる程度に細分化し、個々の業務ごとに数量的な目標を設定する。伝統的な予算の執行を執行面からの会計検査というインプット側からの管理ではなく業績面からの評価システムに転換する。業績目標を達成するため、インプット（予算の使途や人員

の配置など)面での運営の自由度、裁量の範囲を広げ、NPMの個々の手法に応じてより効率的・効果的なサービスの執行を目指す。

NPMモデルを伝統的な官僚制モデルに対比すると、表1-3-2のようになりそう。行政サービスの民営化を進めた契機は、おおむね公共財へのニーズが多様化するなかでの財政制約が強まったことにある。財政赤字の削減のための肥大化する行政支出の削減は至上命題であったが、高齢化などの構造的な社会問題を抱える先進諸国では行政サービスの絶対的な量の確保は必要で、'Getting More from Less'のための行政のリストラ策が求められた。

表1-3-2 New Public Managementによるシステムと伝統的官僚システム

伝統的官僚システム	NPMによるシステム
法令、規則による管理	目標/業績による管理
単一の職務に特化した分業システム	サービス供給の効率化のための柔軟な組織運営
明確なヒエラルキー・システム	自律的な業績評価の単位である小規模な組織間での契約によるマネジメント
競争的な手段の限定的な活用	外部委託や内部市場システムの活用
戦略的マネジメントの欠如	供給サイドからの一方的な意思決定を行うのではなく顧客(国民あるいは利用者)サイドのニーズを反映したマネジメント

NPMもその導入初期には、歳出削減効果の観点からインプットの抑制が第一命題だった。これは、地方自治体での民間委託の例にみられるように比較的民間事業者の参入しやすい分野が対象だった。ゴミ収集や街路清掃事業のように比較的単純で業績評価が容易な業務が中心だった。しかし、1990年代に入り、「市場化テスト」の対象となる行政分野はしだいに広範に及び、サービスの質的な評価がより難しい業務分野まで民間委託の対象として考えられるようになる。たとえば、介護などの社会サービスはその好例と言える。また、学校教育改革、大学改革、さらには医療改革など、内部市場化のメカニズムの活用は、インプット面での成果はある程度評価しうるものの、アウトカム(業績)評価の点では、評価方法そのものも含めさまざまなマイナス面も

指摘されている。また、イギリス・ニュージーランドなどでは、市場化テストによっても固有の行政事務とされた業務分野をエイジェンシーという小規模な独立機関とすることで、事業の運営とファイナンスを分離する仕組みを「公共性」をある程度保った組織形態で実現しようとしている。この場合もアウトカムの客観的な評価の問題はより重要となる。インプット重視からアウトカム（アウトプット×質）重視への移行は、NPMの対象領域の拡張から派生した当然の帰結であるが、このことは、NPM手法そのものに内在する本質的な問題点でもあるのである。

では、次節以降は、代表的な民営化手法のいくつかを順次検証することとしよう。

2. 民間委託 (Contracting-out)

民間委託とは、次のようなシステムをいう。行政は、特定のサービスの供給を民間事業者（営利企業の場合もあれば非営利団体のこともある）に委託し、住民は受託業者からサービスの提供を受ける。一方、行政は住民に対するサービスの供給責任自体は負っており、委託業者のサービスの質の監視を行う。委託業者の選定は競争入札によることが望ましい。

民間委託は、身近な行政サービスを中心に広範に行われている。地方公共財を始めとして日本でも多くの自治体で、ゴミ収集や庁舎管理などの一般的な行政サービスから介護などの社会サービスまで様々な分野で実施されている。民間委託は、典型的な民営化手法で、施策の企画・立案は行政の一部局が行い、具体的な業務の執行は民間事業者が担当する。事業の運営費用は行政からファイナンスされるため、地方公共体の実施する個別財分野のほとんどは、制度的には「民間委託」方式の導入が可能である。

では、民間委託の進んでいるイギリスとアメリカの例を参考にその実情を整理してみよう。

(1) イギリスの例

イギリスの民間委託は、1978年のサッチャー保守党政権とともに本格的な導入がは

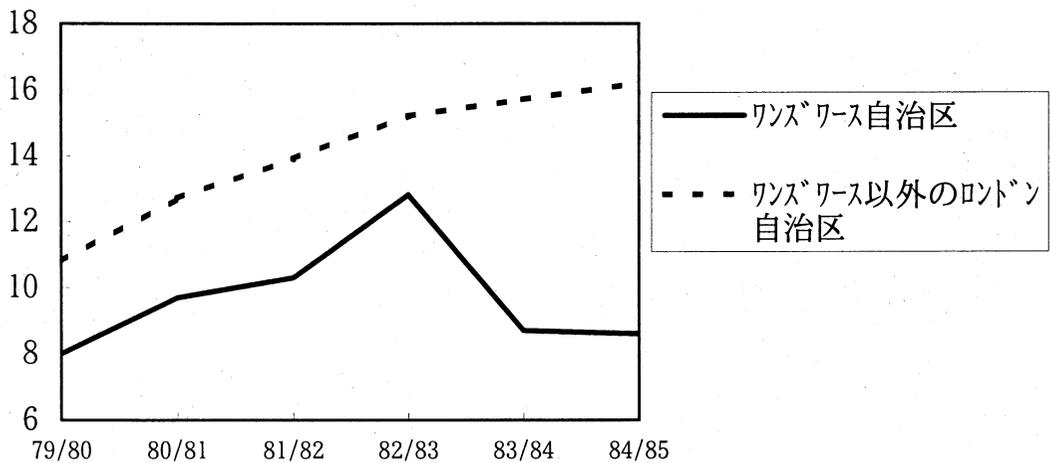
じまる。サッチャー政権は数次にわたり地方行革のための制度改革を進め、段階的に「強制競争入札制、CCT (Compulsory Competitive Tendering)」を導入した。まず制度改革の端緒となったのは、1980年地方政府・計画・土地法 (Local Government Planning and Land Act.) で、これにより地方自治体の直営現業部門 (Direct Labour Organization, DLO) に対しが独占してきた業務分野の一部に競争入札制度の適用が義務づけられる。これらの組織は、広範な建築・維持管理業務に従事しているが、いくつかの分野では、1970年代末には、非効率であることや責任感の欠如に対する批判が高まっていた (Hampton1991、P.97)。1978年には、労働党政権によって同法提出の準備が進められていたが、総選挙によって保守党政権に法案提出は引き継がれた。保守党政権は、DLOを準商業的なサービス供給主体とみなし、業務のカテゴリごとに別勘定の会計システムとし、「真正かつ公平な観点」に基づくバランスシートの作成を義務づけた。しかも地方自治体は、業務ごとに競争入札制を導入し、投下資本の一定の割合 (たとえば5%) の利潤を留保することが求められた。主務大臣 (the Secretary of State) は、この手続きが適用される業務分野を定め、成果についての報告を求める全権を有し、法令の要件をみたしていない場合、違反している地方自治体に対して当該業務の所掌を放棄するよう指示する権限まで与えられている (同、P.98)。なお、同法は、1981年4月1日からイングランド、ウェールズで、翌年にはスコットランドで発効している。

1980年代の前半には、保守党の勢力下にあるいくつかの自治体で清掃事業やゴミ収集事業などほかの事業分野へも競争入札制度を拡張するようになった。ここで、初期のCT (Competitive Tendering) の効果をワンズワース自治区の例をみながら考えてみることにしよう。ワンズワース自治区は、サッチャー政権の民営化に最も忠実にしたがった優等生的な自治体で、CTの適用範囲も他の自治体に比較してはるかに広範な業務分野に及んだ (図1-3-4、表1-3-3)。ゴミ収集事業から道路の清掃、さらには給食サービスなど、比較的単純な業務がほとんどであるが、費用の節約割合を業務分野ごとにみると13~45%にも及び、平均では31%となっている。一方、CTの導入によってむしろ公的セクターが競争力をもち、落札したケースもある。個別分野ごとにみれば官民両者が個々の業務ごとに落札した例の多いが、公的セクターが落

札した例でも平均して25%の費用が節約されており、事業主体の所有形態は必ずしも本質的な問題ではないことがわかる。

このほか、K. Hartley and M. Huby (1986) では、調査対象410部門のうち、最大68%のコストの節約から28%のコストの増大まで報告され、平均すると26%の費用削減効果があったとしている。

図1-3-4 ゴミ収集コスト (ポンド/千人)



(出所) ワズワース自治区資料による。
ワズワース自治区は民間委託を実施することでその他の自治区に比較して大幅なコストの削減を実現した。

表1-3-3 競争入札による5年間の費用節約

	支出 (1000ポンド)	節約分 (1000ポンド)	(%)
<u>民間事業者が受注した部門</u>			
道路整備	6,000	1,447	24
ゴミ収集	16,893	7,546	45
公民館の清掃	1,136	464	41
公園の管理	2,706	670	25
ゴミ拾い	570	153	27
メカニカル・ワークショップ	3,250	1,489	42
公衆便所	2,036	547	27
社会奉仕(給食)	3,156	418	13
社会奉仕(洗濯)	1,917	785	41
オフィスの清掃	1,000	440	44
図書館の清掃	877	360	41
住宅管理人	17,437	3,177	18
小計	57,248	17,496	31
<u>民間事業者と競争し競争力を持った部門</u>			
メカニカル・ワークショップ	7,880	2,250	29
プール・スポーツセンターなどの管理	2,610	225	9
道路清掃	1,140	480	42
社会奉仕(給食配送・救急車)	5,555	1,430	26
ドブ掃除	426	65	15
粗大ゴミなど	463	31	7
小計	18,074	4,481	25
総計	75,323	21,977	29

(備考) ワンズワース自治区資料による。

しかし、CCTの適用、さらにはCTの対象領域の拡張は、地方自治体にさまざまな波紋を投げかけた。財政支出の削減やひいてはサービスの質の向上がその目的ではあったが、地方自治体の労働組合から激しい反発をうけた⁴⁾。また、CCTに関する主務大臣の権限は、地方自治の原則に反すること、行政サービスを民間事業者へ委託するとサービスの質の低下は避けられないとする反論が、労働党の勢力下にある自治体のみならず一部の保守党の地盤である自治体からも噴出した。1980年代の半ばには当初みられたような混乱も一応鎮静化したが、一部の自治体では民間委託をやめ独自供給にきりかえるところもあった⁵⁾。その結果、1985年2月の中央政府の発表した協議文書により全面的な論争が再燃し、CCTの適用範囲の拡大を含む法律の強化へと向かったのである。

1988年地方自治法では、CCTの範囲として、廃棄物の収集、ビル清掃およびその他の清掃業務、給食、グラウンド管理、車両の保守・管理の6つの領域が規定され、主務大臣の権限として、法律に基づいて他のサービスをCCTの対象領域として追加指定できることとなった。警察関係の建物や車両は、保安上の理由から法律の適用除外となるなどいくつかの例外が設けられているが、1988年法はCCTの適用範囲をきわめて厳格に規定している。その後、1992年地方自治法をへて、CCTの対象領域は弁護士、会計士、建築士、測量士のようなホワイトカラー分野にまで拡張されるようになった⁶⁾。

ではここで、1990年代に入って以降のCCTの経済効果をみてみよう。Kieron Walshは、1988年地方自治法施行以降のCCTの経済効果について次のように総括している (Naschhold1996, p54~55)。

- ① CCTに基づく民間委託は実際的な効果をあげていることは明らかである。最初の2ラウンドの入札では、公的セクターが大規模な自治体を中心に75%程度受注し、民間セクターは小規模な自治体を中心に25%程度受注している。現段階では、民間委託の対象は、主にブルーカラー職種にとどまっているが、ホワイトカラー職種は次のラウンドで対象となる。
- ② CCTの導入による費用節減効果は、平均すると6.5%程度となっている。業務によってかなりの格差があり、最大で25%程度の効果が推定されている⁷⁾。費用節

減効果が大きいのは、ゴミ収集・廃棄物処理、清掃、公共施設の修理・補修のような比較的単純な現業分野である。

- ③ サービスの質については、CCTの導入・民間委託の実施によって、清掃事業以外の事業では以前よりもおおむね改善しているか少なくとも維持されており、労働組合などの主張とは全く根拠のないことが明らかになった。サービスの質の改善は、品質についての具体的な基準を約定に明記することによって実現されたものと考えられ、結果によるマネジメントの好例である。
- ④ 民間委託によって、雇用環境は基準となる賃金の削減や付加的なFRINGE BENEFITのカット、労働条件の悪化、さらには一部の失業など雇用環境は悪化した場合が多いが、まれに雇用環境を維持しサービスの質の向上を実現した例もある。
- ⑤ CCTに基づく民間委託の第一ラウンドでは、DLOを有利に扱う例が多かったが、第二ラウンドでは両者を平等あるいはむしろ民間セクターに有利に取り扱うものが増えている。これは、CCTで公的セクターが落札できなければ、その部門は廃止され、次回以降は入札に参画できないという仕組みを反映したものとみることが出来る。つまり、落札した民間事業者は、公的部門の雇用を引き継ぐことが原則となっているため、その時点でDLOは消滅するためである。(……以下略)

このようにイギリスの地方自治体では、CCTの導入による民間委託を推進することで、サービスの質は維持しつつ費用の節減をある程度実現している。CCTの導入姿勢は、個々の自治体によってかなりの相違があり、そのことが経済効果の格差の一因となっているようであるが、これも自治体あるいは住民の選択によるものとみてよいだろう⁸⁾。

なお、イギリスでもCTの範囲は、地方自治体によってかなり異なっている。ワンズワース自治区では、すでに40に及ぶ業務分野をCTの対象とし(1997年3月現在)、徴税業務のような公共性の高い分野をもすでに民間委託しているが、多くの自治体では、公共性が高く、プライバシーの問題などから民間事業者にはなじまないとされる業務はCTの対象としない例が多い。このような業務分野には、後述するエイジェンシー化がより穏健な契約型モデルとして提案される。

(2) アメリカの例

アメリカでは、伝統的に公的企業がそもそもあまり大きな存在ではなかったことを反映して、民営化を広く解釈し「政府の役割を削減させる行為、または、活動や資産の所有形態からみて民間部門の役割を拡大する行為」として捉えられている。この場合、連邦政府では、公的規制の緩和も民営化の一環として整理され、また、図1-3-1で示したような民間委託、バウチャーなどの民営化手法がすでに州政府ベースでも1960年代よりかなりの程度実施されていた。これは、従来より実施していた行政サービスの領域にあわせて、1960年代、ケネディ・ジョンソン政権下の「偉大な社会」建設の重要な政策課題であった社会サービス領域の拡大を、保守主義勢力の反対の強い政府機構の拡大を伴わずに実現する手段として民間事業者の活用範囲を広げたのである。1970年代に入ると、州政府レベルでも、福祉関連支出の拡大は州政府の財政を圧迫し、財政制約が強まるなかで増大するサービス需要に対応していくため、つまり'Getting More from Less'を実現する手段として民営化手法が州政府レベルに広く浸透した。さらに、言うまでもなくこのような民営化の動きは、1980年代に入ると新保守主義の潮流とともに、レーガン政権下でさらに加速される。

アメリカの民間委託の歴史をみると、個々の行政サービスの特性に応じて「民間委託」が望ましい領域とそうでない領域、あるいは民間委託の領域を広げた場合、その受け皿としての「営利企業」と「NPO（非営利団体）」との優位関係、さらには予想される問題点などをおおまかに知ることができる。Donahue（1989）は、民間委託によって良好なパフォーマンスが期待できる行政サービスの特徴に、①供給されるサービス内容が明確に定義できること、②アウトカムの評価が容易であること、③供給主体間で競争条件が確保しうること、④供給主体の交替が容易であること、⑤手段よりも結果が重要であることなど⁹⁾をあげている。このような要件をほぼ満たす行政サービスには、ゴミ収集、清掃サービス、高速道路の維持・補修、駐車場やガレージの管理、データ・処理のような領域がある。これらは、比較的単純な労働でマーケットベースでも成立するような分野であるかまたは中間投入サービスの的なものと考えられる。逆に、これらの要件をみたしにくい例として、介護・育児など社会サービス分野があろう。

1980年代の動向をみると、地方ベースで民間委託は、Donahue (1989) の要件を満たす領域を中心に浸透しかなりの成果をあげてきた。表1-3-4によれば、市及び郡でのサービス提供の実態がおおよそ把握しうるが、さきに例示した領域ではかなりのウェイトで民間委託などの手法で民営化を進めているものと想定される。一方、地方政府みずからサービスを提供しているウェイトが高い領域には、公衆の安全（犯罪防止パトロール、警察／火災の連絡、防火／消化、拘置所／刑務所）のような純粋公共財に近いものや徴税（課税明細書の作成など）のようなプライバシーに関わるものなどが残されていることがわかる。ただし、児童福祉や老人サービスのような領域にも民間委託が及んでいるが、そのかなりの部分はNPOが落札している。営利企業あるいはNPOのいずれが供給主体であっても、1980年代には、民間委託の実施によって、おおむね10～29%程度の費用が節減されたようである。

ただ、民間委託の受け皿をみると、一般的には、公共的な事業あるいは輸送、施設管理のような領域では営利企業が優位にあり、健康・人的なサービス（社会サービス）分野では非営利団体（NPO）が受託することが多いと言われる（Handler 1996, p.78～111）。これは、後者の場合、サービスの質的な評価が事後的には困難であることなどから、委託先としてはNPOが好まれるのであろう。

このような民間委託の現状を委託元である自治体職員はどのようにみているのだろうか。1995年夏、全米の100の大都市の自治体を対象とした民間委託に関するアンケート調査（Dilger他1997, p.23～24）が実施されたが、このうち66の自治体から有効な回答が得られた。これによれば、最も民間委託比率が高いとされる10のサービス分野について、66都市のうち54都市が非常に満足あるいは満足しているという回答を寄せている。特に、満足度の高いサービスは、固形廃棄物収集、印刷、街路灯・信号サービスで、道路補修、救急車サービス、法律に関するサービス、車両の牽引・保管がこれに次いでいる。10のサービスのうち残りの建物の警備、雇用・職業訓練、麻薬・アルコール問題などはあまり評価が高くない。これら民間委託比率の高い分野で比較しても、Donahue (1989) の基準をより満たしているサービスが評価が高いことがわかる。

表1-3-4 地方政府（市および郡）レベルのサービス

(地方政府がサービスを提供しない自治体の割合)

サービス分野	市 (%)		郡 (%)	
	1982	1988	1982	1988
公共事業/輸送				
生活関連廃棄物収集	22	19	62	75
商業	23	41	67	80
固形廃棄物処理	25	38	31	30
道路補修	2	1	31	25
駐車場清掃	5	5	65	67
雪かき/砂まき	24	20	45	37
交通信号機設置/維持	6	7	35	31
メーター(使用料金)維持/徴収	48	41	94	96
樹木手入れ/植樹	11	10	47	44
墓地管理/維持	55	56	77	82
検査/契約施行	3	2	41	34
駐車場運営	50	52	81	79
バス系統 運営/維持	67	75	75	81
パトランプ/ット系統 運営/維持	66	70	72	76
空港運営	69	67	67	60
公益事業				
電気		76		99
ガス		86		99
給水		21		71
下水処理		30		78
汚物収集・処理		18		71
ヘドロ処理		32		76
危険物処理		75		86
公益事業メーター読取	21	24	78	80
公益事業計算書作成	19	40	75	87
街灯工事	17	25	74	81
公衆の安全				
犯罪防止パトロール	3	2	21	18
警察/火災の連絡	3	2	14	6
防火/鎮火	7	8	46	49
救急医療サービス	20	29	38	45
救急車サービス	27	43	41	47
交通整理/駐車施行	5	2	60	57
車両の牽引・保管	19	46	58	75
公園およびレクリエーション				
レクリエーションサービス	10	10	50	52
レクリエーション施設の運営・維持	8	6	38	39
公園の造園/維持	6	5	34	37
集会場/公会堂の運営	72	73	84	85
健康および人道的サービス				
衛生検査	45	55	40	38
昆虫/ねずみの管理	39	51	48	53
動物の管理	12	13	28	28
動物保護所の運営	27	43	37	43
託児所の運営	77	88	67	82
児童福祉プログラム	78	89	26	28
老人向けプログラム	36	40	23	26
公的/老人ホームの運営/管理	64	67	73	78
病院の運営/管理	82	92	61	65
公衆衛生プログラム	66	73	27	21
麻薬/アルコール	72	84	34	37
精神衛生/知恵遅れのプログラム	81	92	31	32
拘留所/刑務所		50		3
仮釈放プログラム		93		50
ホームレスの保護所の運営		90		81
ホームレスの食糧プログラム		87		67
文化および芸術プログラム				
文化/芸術プログラムの実施	58	65	71	78
図書館の運営	33	35	33	37
美術館の運営	73	78	66	69
支援機能				
建物/土地の維持	6	2	6	6
建物の整備	15	24	17	29
車体の運営/維持				
重量車両	6	5	16	13
救急車	9	7	24	24
その他車	7	3	15	11
給料支払	3	1	4	1
課税明細書作成	30	35	10	4
課税評価	44	45	16	11
データ作成	17	9	19	9
滞納税の徴収	34	37	11	3
財産所有権登記/地図の維持		52		5
法律に関するサービス	8	18	16	17
秘密的サービス	5	8	14	15
人員サービス	5	7	12	13
労務問題	12	16	29	29
PR/インフォメーション	11	8	23	24

(備考) 1. Elaine Morley(1989)p.34~35

2. 自治体が供給しない場合、民間企業あるいはNPOが供給していると想定される。

行政サービスを民間委託する動機は¹⁰⁾、あらかじめ設定した6つの選択肢のうち、コストの削減が103で最も多くサービス向上が55でこれに次いでいる。一方、雇用者数の削減(6)、行政責任の軽減(8)、専門性的技能の活用(12)などはごくわずかである。民間委託の背景に財政制約の強まりがあることを裏づけるものであるが、民間委託の領域が社会サービス分野やより公共性の高い領域へと広がるにつれてインプット面にあわせてアウトカムの評価もあわせて重視する傾向も窺える。

1990年代の半ばとなり、アメリカの地方自治体では民営化の動きが再び広まりをみせ、民間委託の領域が、従来は公的部門の独壇場であった純粹公共財部門にまで広がっている。たとえば、消防・救急業務では、既存の消防署に比べ低コストであることのほか、現場への到着時間などサービス面の基準を引き上げた民間企業の参入によって状況が一変している。また、刑務所の管理も1995年現在では5%が民間企業によって行われ、また徴税業務も試験的な事務委託が進むなど「社会性」や「公共性」が重視される領域でも、'Getting More from Less' を求める住民（納税者）の要請に応えようとしている。

しかし、公共性の高いサービス領域や社会政策の分野への民間企業の参入には異論も多い。徴税業務では、ただちにプライバシーの保護の問題が生じ、また私企業に公衆の安全を委ねることに対するリスクも無視できない。一方で、生活保護や職業訓練的な社会政策の領域はNPOに委託することは考えるが、社会性の高い分野は本来民間企業の事業運営にはなじまない分野であろう。アメリカでは、イギリス・ニュージーランドなどでみられるエイジェンシー的な組織は皆無に近いが、このような組織運営も一つの解として検討されるべきではないかと考える。

(2) 日本の現状

日本でも「民間委託」を実施する自治体は増えている。その対象となる業務分野は、福祉、医療、公共施設の維持補修・管理運営まで広範な範囲に及んでいる。しかし、このような民間委託も、行政サービスのニーズの多様化から新規事業を当初から民間委託で実施する例も多く、また、地方自治体レベルでの経費節減のインセンティブが小さかったことや地方自治体が「サービスの供給者」という意識を住民が必ずしも

もっていないことなどから、地方行革の推進や行政サービスの質的な向上といった観点から「民間委託」を政策的に明確に位置づけてこなかったようである。このため、民間委託の対象領域やその効果については、これまで必ずしも十分な議論がなされてきたとは言えない。ここではまず、1990年代半ば以降に実施された民間委託に関する実態調査をもとに日本の地方自治体における民間委託の実施状況とその効果についてレビューし、効果が少ないとされる制度運用上の問題点を整理する。

まず、1994年に地方自治総合研究所と自治労が人口30万から40万程度の二つの中規模都市（M市とH市）で実施したパイロット調査によって、民間委託の現状をみてみよう（地方自治総合研究所・自治労サービス研究会1994）。地方自治体の行政サービスのうち、民間委託費のウェイトを決算ベースでみると、M市が10.5%（平成3年度）、H市が10.6%（平成4年度）と英米に比較すると規模的には小さい。対象業務の範囲は、公園緑地や街路樹の清掃・管理からごみ収集のような単純作業から設計、測量、医療検診などの専門特殊技術にかかわるもの、さらには福祉・文化サービスまでかなり広範な領域に及んでいるが、「広く薄く」といった印象はぬぐいきれない。民間委託が急増しはじめたのは、1980年代以降であるが（図1-3-5）、従来より直営で実施していた業務分野を民間委託に切り替えた例は、M市で26.2%（累計）、H市で22.7%（同）と比較的少なく、新規業務を当初から民間委託で実施しているものが過半に及ぶ。

実施業務のウェイトが小さいのであれば、民間委託になじみやすい業務を優先的に実施していると考えられることから、その効果はきわめて大きいと予想されるが、実態はその逆である。委託効果の評価では（表1-3-5）、効率化能率化があったとするものがM市で95.6%、H市で83.4%と一応の評価を与えている。しかし、効率化能率化の具体的な効果は職員の負担の軽減にあり（M市93.0%、H市90.3%）、経費の節減ではM市が28.2%、H市が32.1%が効果がなかったとし、また職員の削減ではM市が49.0%、H市が40.0%が効果がなかったとするなど、業務全体の合理化には結びついていないようである¹¹⁾。これは、第一に、これらの自治体の民間委託のほとんどが随意契約に基づいており（M市90.8%、H市64.5%）、一般競争入札によるものは極めて少ない（M市1.0%、H市4.8%）ため¹²⁾、競争条件が機能しないことによるもので

ある。第二に、随意契約であれば、事業単価の設定が重要となるが国や都道府県の基準によるものはわずかで（M市15.4%、H市13.3%）、市が業者と相談して決定する独自積算が圧倒的多数を占めていること（M市68.4%、H市63.7%）も無視できない。契約の長期化などで行政と業者の間になれ合い的な関係が生じているとも考えられる。

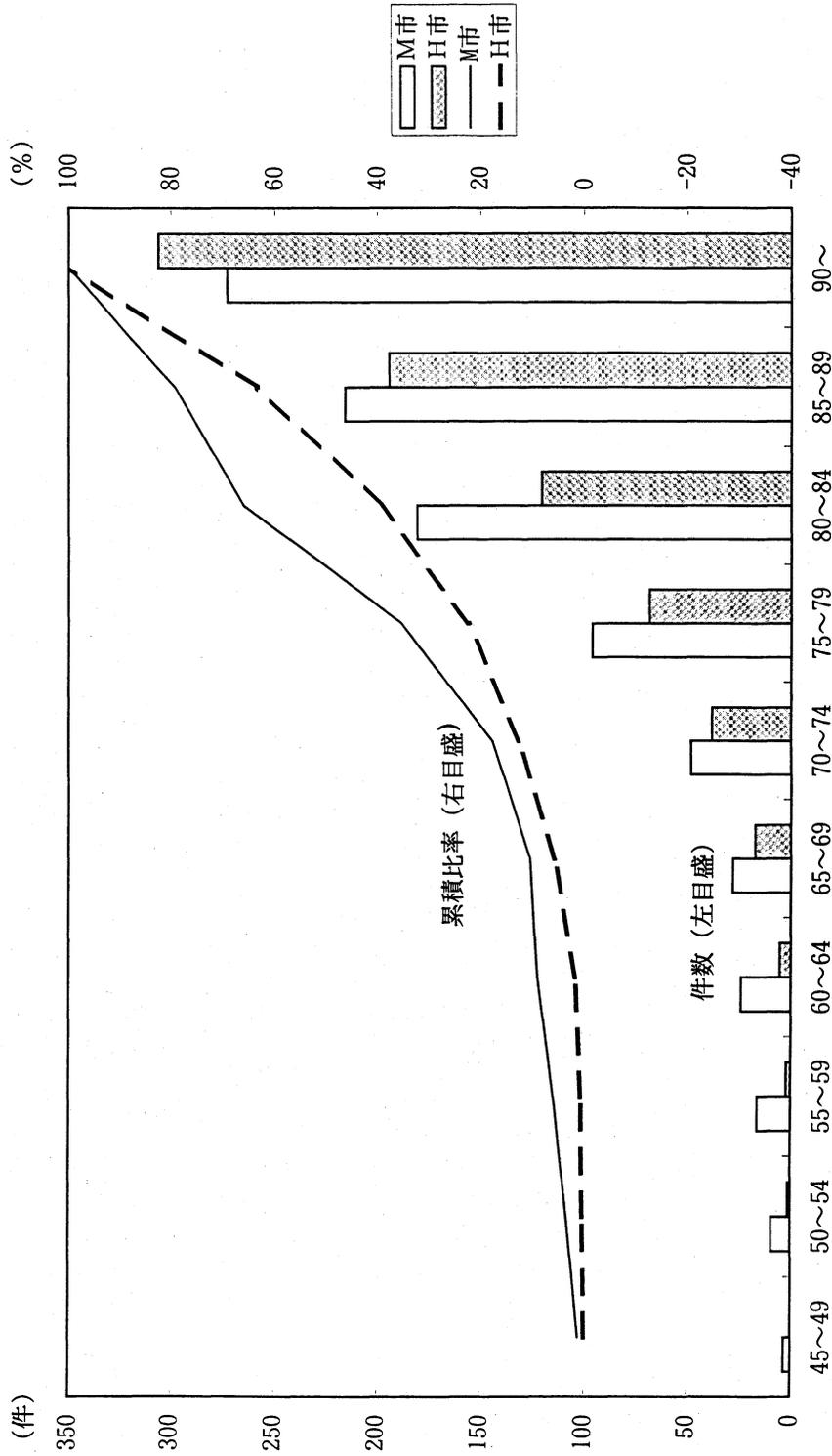
表1-3-5 M市とH市における民間委託の効果（%）

		大いにあった	少しあった	なかった	NA.
1. 効率化・能率化	M市	53.0	42.6	3.5	0.9
	H市	64.2	19.2	16.7	
2. 経費の削減	M市	39.4	31.0	28.2	1.4
	H市	43.2	24.7	32.1	
3. 職員の削減	M市	23.5	25.5	49.0	2.0
	H市	41.8	18.2	40.0	
4. サービスの向上	M市	64.3	24.1	9.8	1.8
	H市	69.2	22.3	8.5	
5. 住民活動啓発	M市	35.8	18.9	45.3	
	H市	19.6	35.7	44.6	
6. 職員負担の軽減	M市	73.5	19.5	7.1	
	H市	70.8	19.5	8.4	1.3
7. 専門的知識の活用	M市	72.7	18.7	8.0	0.7
	H市	69.7	18.1	10.1	2.1

（備考）1. 地方自治総合研究所・自治労公共サービス研究会（1994）により作成。

2. 主たる効果と副効果の和でウェイトを計算した

図1-3-5 民間委託の開始時期別件数と現在までの累積比率



次に、特定の業務に焦点をあて、地方自治経営学会がとりまとめた「公立と民間とのコスト比較」をみてみよう（表1-3-6・7）。この比較調査は、東京都下をはじめ中規模の都市を含む全国規模で、ゴミ収集や学校給食などの比較的単純な労働サービス分野や学校用務員や老人福祉センターのような施設管理業務を中心に戦略的に公的部門と民間部門のコスト比較を行ったものである。特定の現業部門に限定した比較調査であること、回答した自治体が特定の部門の調査項目しか記入していないため民間委託の効果の著しいケースのみが集計されている可能性があることなどから、さきにもみた包括的なパイロット調査とは比較できないが、民間のコストが公立に比べ5.4%~47.3%と著しく低いことがわかる。統計調査の面からの問題点は別にしても、官民のコスト格差のかなりの部分はモラルや雇用形態の相違によるものであることが指摘されている（坂田1997、P.76~79）。つまり、公的部門では、モラルが低く労働生産性が民間比で1/2以下で、また、本来であればパートタイマーや嘱託職員で十分対応しうる単純労働分野にも正規職員を配置していることなど雇用制度の問題から派生しているという。民間部門では、能率給の導入などによってモラルの維持・向上に努めるとともに、パート・嘱託などの柔軟な雇用形態を活用することで生産性の向上とコストの削減を両立させているのである。

表1-3-6 公立と民間とのコスト比較 I (民間/公立：%)

	比較の基準	%
ごみ収集	トン当たり経費	46.0
学校給食	1食当たり経費	47.3
学校用務員		27.7
保育所	園児一人当たりの公費負担額	24.9
幼稚園	〃	5.4
学童保育	〃	13.0
老人福祉センター		24.5
児童館		12.6

(備考) 坂田 (1996) p.74により作成。

表1-3-7 公立と民間とのコスト比較Ⅱ（NPOまたは民間／公営）

	供給主体	(%)
ホームヘルパー	有償ボランティア	22.1
	民間	49.3
入浴サービス	社会福祉協議会	59.4
	民間	43
給食サービス	社協ボランティア併用	40.9
	民間	60.2

（備考）地方自治経営学会（1997）により作成。

同様に、高齢者福祉分野でも同様の結果がまとめられている。調査は、12都道府県285市町村と高齢者福祉関連の民間企業186社を選択し、在宅介護サービス、在宅入浴サービス、老人ホームへのショートステイ、老人ホームへの入居の四分野についての官民コスト比較を行ったものである。いずれのサービスをみても、自治体直営よりも民間企業の方が3～6割程度コストが節減できることがわかる。これは、

- ① 雇用慣行の相違によるもので、「民」はパート、時間給という柔軟な雇用形態を採用しているのに対し、「官」は正規職員でピーク時に対応した雇用を常に確保する必要があること
- ② 入浴サービスの場合、「民」は複数の自治体で広域的に事業展開が可能となるためスケールメリットを活かしやすいこと
- ③ 公立特養は、組織や人員についての必置規制があるため、嘱託、パートの雇用に制約があること
- ④ 公立特養は、重症者の比率が高いこと
- ⑤ 「官」は縦割り行政の弊害で仕事が細分化されているのに対し、「民」では業務の分担も柔軟になっていること

などの要因によるものとしている（地方自治経営学会1997）。ただ、サービスの質をみると、

-
-
- ① 民間は、ホームヘルパーの有資格者の比率が高いこと
老人ホームは民間ビジネスの方が個室、広さ、サービスが手厚いこと
入浴サービスはスケールメリットを活かし専門的であること
 - ② 「官」は、公立の特養は重症者も積極的に受け入れていることなど
「官」「民」ともに一長一短があるとしている（同上）。

高齢者福祉サービスの分野は、コストに劣らずサービスの質が重要であるが、その評価は必ずしも容易ではない。このような分野は、アメリカの例にもあるように民間委託の受け皿としてのNPOの育成が最も望まれるが、社会福祉法人のような官製の非営利団体を除いてNPOはいまだ未成熟であることは否めない。

(4) 民間委託の基本的方向

ここでは、民間委託の基本的方向をまとめてみよう。

第一に、行政の執行部門で民間事業者が代替しうる業務分野は、原則としてすべて民間委託の対象とすることである。事業の執行とファイナンスを分離し、前者だけでも民間にゆだねる（民営化する）ことである。この場合、民営化になじむかどうかの判断基準が重要となるが、民営化の手段は柔軟に考えてよいのではないか。つまり、具体的な行政の執行業務であっても、治安の維持に代表される純粹公共財分野や徴税業務のようにプライバシーを重視べき分野（社会性の高い分野）は、民間企業にゆだねるには問題があろう。こうした業務は民間委託によるのではなく、エイジェンシーに移管する方が望ましいと考える。

第二に、手続き的な問題である。日本の場合、M市とH市のパイロット調査によれば、これまでの民間委託で競争入札によるものはごくわずかであり、随意契約で単価も業者と「なれあい」的に決められてきた傾向が強い。地方においても財政制約が強まるなかで、このような恣意的な制度運用は許されない。地方財政にもコスト節約のインセンティブが十分機能するような制度変革が前提となるが、その上でCCTの導入を図るべきであろう。

その際、イギリスの地方自治体の例にあるように、CCTを厳格に執行しても事実上応札が一社で入札が事実上随意契約と同じような形態となる場合も少なくない。し

かし、競争条件は少なくとも潜在的な参入圧力が存在すればよい（コンテストブルであること）と考えるべきであろう。また仮に、CCTを導入しても、自治体レベルでさまざまな競争制限的措置を入札の要件とすることは十分ありうることである。しかし、結果的に行政コストの増大あるいは行政サービスの質の低下を招くことが予想されるので、CCTの具体的な運用自体は、自治体さらには住民の選択と割り切ることもできる。

第三に、NPOの育成である。行政サービスの民間委託の領域が次第に拡張するにつれて、その受け皿を準備する必要がある。営利企業とNPOとで機能がやや異なることはすでにみたとおりである。サービスの価格と質の二つのコンポーネントを想定すれば、価格で規定される領域は営利企業が優位にあるが、非価格要素が重要である領域はNPOが優位にあると考えられる。前者は、たとえば、ごみ収集、清掃、道路の維持・補修など比較的単純で繰り返し行われる業務で、サービスの質の管理が容易であるような領域で、後者は、たとえば、高齢者介護、育児サービスなどの社会サービスがその代表例であろう。前者の領域は成熟分野と考えられるが、後者の領域への需要は高齢化の進展に伴って拡大する成長分野であることから、社会サービスの領域を担いうる受け皿であるNPOの育成が不可欠となる。そのためにも、NPO法案の成立は急務であるが、同法案で対象とならなかったNPOへの資金援助のありかたをふくめて¹³⁾、将来的にどのように経済政策上位置づけていくのか検討が急がなければならない¹⁴⁾。

3. PFI (Private Financial Initiative)

過大な公共投資の縮減が、財政構造改革の一つの重要な論点となっている。一般政府の公的固定資本形成の対GDP比の推移をみると、日本は6.5%（1993年時点）と他の先進諸国に比べて格段に高い。これは、高度成長期には、先進諸国としては公共事業の整備水準が低いこと、石油危機後の中成長期には、事業費自体が景気対策の度に積み増されたことなどから、公的固定資本形成の対GDP比率はあいかわらず高い比率で維持されている。とくに、平成景気後の数次にわたる景気対策によって、1990年

代半ばに公的固定資本形成の対GDP比は大幅に上昇した。

このような長期にわたる大規模な公共投資の執行にもかかわらず、いまだ整備水準の低さが話題になっている。これは、公共事業の単価が高いことあるいは公共事業が執行・配分両面で非効率であることなどによるものと言われる。これらの問題は、公共投資の入札方法の改善や投資の配分比率の弾力化によってある程度は解消されよう。

しかしここでは、公共投資は公的セクターがファイナンスし、運営するという構図を再検討し、民営化手法を用いることでこのような問題を別の角度から解消する方策を考えてみたい。つまり、従来は政府機関の組織内部で意思決定がなされていたものを契約型システムに転換することで、公共投資の執行あるいは配分の両面で効率化を図ることが可能となるのではないかということである。

(1) PFIの仕組み

社会資本分野への民間資金の導入手法は、イギリスではPFI (Private Financial Initiative) と呼ばれている。これは、道路、橋りょう、高齢者施設、さらには病院、学校など、従来は政府が一般税収で整備してきた社会資本について、その設計、資金調達、建設、運営などを、できる限り民間企業に任せていこうとする制度である。具体的には、公的部門の中で、社会資本・プロジェクトを計画する部署と、それを請け負う部署を分立させ、後者を民間企業と競合させる、あるいは民間企業に行わせるものとされる¹⁵⁾。

その代表的な手法には、

- ① BOT (Build-Operate-Transfer) ; 民間企業が社会資本の建設・所有・運営を行い、一定期間後に政府に施設を譲渡する方式
- ② BTO (Build-Transfer-Operate) ; 民間企業が建設した社会資本を完成直後に政府に譲渡し、一定期間の運営権を得る方式
- ③ BOOT (Build-Own-Operate-Transfer) ; 民間企業が社会資本を建設し、完成直後に別の会社に譲渡し、後者が、一定期間施設を運営した後、政府に施設を譲渡する方式

などがある。

そのおおまかな仕組みは、次のように示される（図1-3-6）。

1) 事業主体

事業主体の典型例は、建設会社、施設運営会社、金融機関・機関投資家などの関係事業者からなる民間コンソーシアムが当該事業のために設立したプロジェクト会社（民間100%出資）である。

2) 事業主体の選定

事業主体の選定は、通常、競争性あるいは公開・公平性を確保するために「事業コンペ」によって行われる。その際、政府からの公募が大半であるが、道路建設などでは、民間のコンソーシアムが自発的に提案し、官民交渉をへて合意が成立すれば、当該民間事業者にコンセッションが与えられる。

3) 公的規制

対象となる事業サービスのほとんどは、「公的」なサービスであるため、公共料金にみられる価格規制が課せられる場合が多い。ただし、「プライスカップ制」のような柔軟な規制が好まれる。

4) 目的

このような民間資金の導入による社会資本の整備の動きは、まず第一に、財政赤字の構造的な拡大に伴う財政制約を背景にしている。準公共財的なサービスの供給を目的とするような社会資本で民間資金の導入が制度的に可能な領域から財政支出の削減を図っている。

第二に、社会資本整備の執行と配分の効率化である。社会資本整備にあたってはその費用・便益効果の事前的な評価分析および事後的評価が必要なのは言うまでもないが、これまで事業主体である公的セクターでは十分な評価分析がなされてきたとは言えない。社会資本は、官僚組織での「内部取引」によって投資の意思と規模が決定されてきたが、多くの場合厳密な評価そのものを怠ってきたか、あるいは必ずしも客観的な評価基準を採用してこなかった。このことが、社会資本整備の非効率性の背景にある。

内部取引でうまく機能しないのであれば、取引を外部化するのも一案である。とくに、準公共財のうち個別サービス分野では、取引を外部化によって「民間の事業

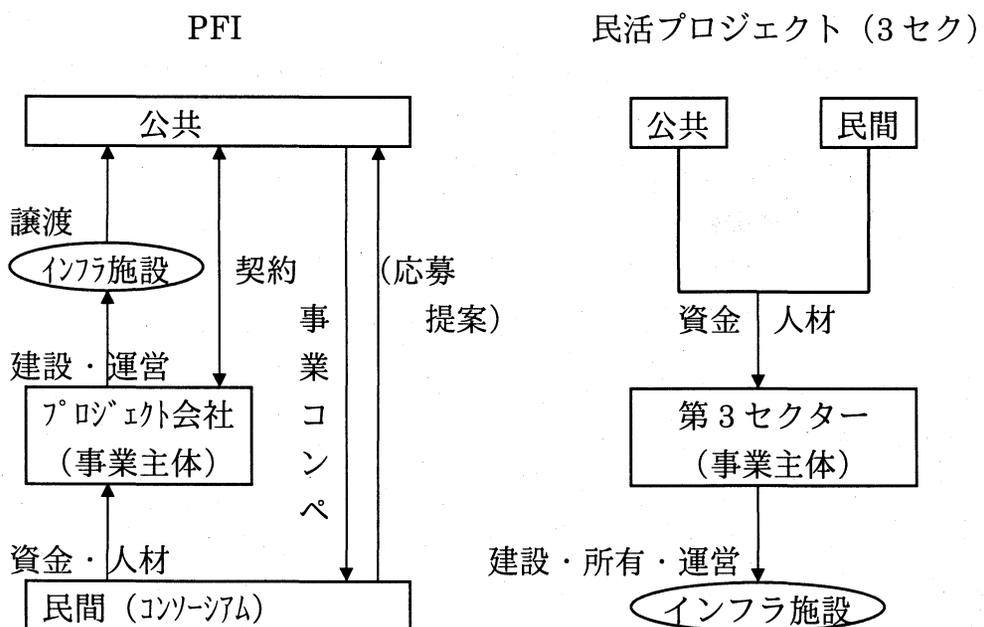
主体」に費用・便益分析に基づく投資の是非をチェックさせる（ある種の「市場化テスト」）ことができる。

プロジェクトの評価指標としてはいくつか考えられるが（森杉、1991）、個別プロジェクトの純現在価値をNPV（net present value）とすれば、

ただし、 B_t および C_t は第 t 期の社会的便益および費用、 i は社会的割引率、 n はプロジェクト・ライフである。

投資がなされるのは、言うまでもなく $NPV > 0$ の場合であろう。ここで、個別財の場合、受益者が特定できるので、少なくとも外部性がないかあるいはあっても小さい場合、受益者から料金を徴収することができる。つまり、はプロジェクトによる収入となる。このように、PFIは一定の料金規制の存在を前提にプロジェクトの費用・便益分析を民間セクターにゆだねることで、資源配分と執行両面での効率化を達成できると考えるのである。

図1-3-6 PFIと民活プロジェクト



5) 収益性のないもの

料金の徴収が容易であり、また合理的である高速道路などのプロジェクトとは異なり、利用者に料金の一部またはすべてを課せられない施設は、民間委託の手法を応用することで、PFIの実施が可能となる。このような施設として、たとえば公民館や病院などが考えられるが、施設の使用料は政府から施設の運営主体にリース料などのかたちで一定期間支払われることとなる。このような場合、施設整備の費用は固定費として必要であるが、基本的には「民間委託」の手法の応用と考えればよい。

(2) 先進国の事例

では、先進諸国におけるPFIの事例をみてみよう。表1-3-8は、先進国の交通インフラにおけるPFIの例である¹⁶⁾。近年、財政制約の強まりや政府の失敗に対する反省から、PFIの対象領域は次第に広がっている。とくに、交通インフラで見ると、用地取得の必要性の小さい橋りょうプロジェクト、トンネル・プロジェクト、空港整備などは、初期投資が少なく投資のリスクも比較的小さいことなどから、PFIになじみやすい事業分野と言える。

このような領域にBOT(BTO)方式を活用した事例として、アメリカでは、95年に首都ワシントンD.C.郊外のダレス国際空港とバージニア州ロードアン群を結ぶダレス・グリーンウェイが、また同年12月にはカルフォルニア州において州道91号線の高速車線が開通している。カナダでは、カナダ本土とプリンス・エドワード島の間を結ぶノースアンバーランド海峡横断橋、トロント国際空港の第3ターミナル、イギリスでは、ダートフォード橋(1991年開業)、第2スパン橋(1996年開業)、バーミンガム・ノーザン・リリーフ道路(1998年開業予定)なども比較的順調に事業が進んでいる案件である。

PFIの実施規模は年々増加傾向にあり、とくに、イギリスでは、PFI支出を95年には19億、96年には26億、97年には28億ポンドと段階的に拡張することを予定し、じつに対中央政府の投資額比で23%、33%、3%に相当するとしている。

このようなPFI手法は、事業のリスク負担の在り方が問題となる。長期的な事業

計画の策定が前提となるだけに、公的セクターのリスク負担は事業の着手にあたっての呼び水になるが、事業運営の効率化の実現にはむしろ妨げになる。事業運営による資金回収のリスクをより多く民間資金の融資母体であるコンソーシアムに負わせること、あるいは施設の建設と事業運営の責任を出資者側に転嫁することなどを通じて、事業の効率化へのインセンティブを高めることがPFIの成果を決定づけることとなる。

一方で、リスクを民間部門に負わせることは、同時に取引コストの増大を招くことにも留意する必要があるだろう。多くの事業主体がコンソーシアムに参画し、事業会社の設立・運営には、さまざまな利害の調整を図るために、当事者間で詳細な契約事項を詰める必要がある。これは、「契約型システム」を採用すれば必ず生じる問題だが、PFIの先例が蓄積するにつれて契約自体が「約款」のようなかたちでマニュアル化できれば、次第に軽減されよう。

表1-3-8 先進国のPFIの例

プロジェクト名	国・地域	開業年 (年)	事業費 (億円)	資金面での 公的支援	事業方式	事業主体 選出方法
SR91高速車線	アメリカ/カルフォルニア州	1995	126	なし	BTO(35年)	入札
ダレス・グリーンウェイ	アメリカ/ヴァージニア州	1995	338	なし	BOT(40年)	官民比較
ノースハートランド海峡横断橋	カナダ	1997	630	融資	BOT(35年)	入札
ダートフォート橋	イギリス	1991	146	既存トンネルの 運営権	BOT(20年)	入札
第2スパン橋	イギリス	1996			BOT(30年)	
ハートミンガム・ノーザン・リリーフ道路	イギリス	1997			BOT(50年)	入札
ユーロ・トンネル	イギリス/フランス	1994	1,678	なし	BOT(50年)	入札
シドニー・ハーバー・トンネル	オーストラリア	1992	560	無利子融資 補助金	BOT(30年)	民間提案
M4高速道路	オーストラリア				BOOT(20年)	

(備考) 経済企画庁『平成8年版世界経済白書』による。

(3) 日本への適用

では、PFIは日本の公共事業にどのように適用されるべきなのか。日本の民活事業は、第三セクター方式と呼ばれてきたが、PFIのフレームとは根本的に異なるものである。第三セクターとは、日本では、政府・民間の両部門から出資された「株式会社」をさすことが多く¹⁷⁾、これを図示すると、図1-3-6のようになる。特定の公共プロジェクトに官民双方から出資、人材を提供し、施設の建設を行い、竣工後は施設の運営と管理業務を担う。ここで、PFIとの根本的な相違はリスク負担の在り方である。本来であれば、事業の長期的な収支予測を前提に官民双方で相応のリスク負担が決められるはずであるが、官主導で事業計画が決められ、民間部門はこれにかなりの部分の出資を担い、その見返りとして債務保証などのかたちで事業リスクのほとんどを公共部門で負担するケースも少なくない。その際、事業計画自体の予測の甘さから、第三セクター事業で規模の大きいものなかには、採算の悪化から事業赤字が拡大し、累積的な債務を抱え込んでいるケースも少なくない。

こうした内部組織での取引の非効率性は、独立採算を原則とする第三セクターや公団・公社のような公的企業に限らず、一般政府の実施する公共事業にも広くみられることである。以下では、PFIの導入の留意点を公共事業を公的企業と一般政府という実施主体ごとに整理してみよう。

① 公的企業……第三セクターを含む

PFI方式が最も適用しやすい分野は、独立採算制を原則とする公的企業部門である。しかし、公的企業の実施する事業のすべてをPFIで代替しうるとは限らない。PFIの適用しやすい分野は、用地買収など事業着手までのリスクが比較的小さく収益予測が立てやすい領域であるといわれる。このような要件を十分に満たさない場合、公的部門のリスク負担が必要となり、現在の公的企業の運営とさほど違いがないかもしれない。ただし、プロジェクトを小規模に分割することで、逆にリスクや収益性の相違に見合った最適なリスク配分を実現することもできよう。この意味で、公的企業の実施する事業のPFIによる代替をケースバイケースできめ細かく考えていく意義は大きい。

② 一般政府

一般政府の実施する公共事業は、原則として、事業収入がないかあるいはあってもきわめて小さく資本コストを回収するには不十分なものがほとんどである。このような施設整備も、民間委託の手法を応用することで比較的容易にPFIを適用することができる。つまり、施設の使用料を政府が定期的に支払うことを前提に、事業コンペを実施することになる。このような手法で一般政府の実施する公共事業をどの程度代替しうるかはやや疑問が残るが、事業総枠の削減を前提に、公共投資の執行・配分の効率化を民間部門との契約型システムを用いることでかなりの程度実現しうるはずである。

4. エイジェンシー制度

ここでは、日本の行政改革のモデルともなった「エイジェンシー」制度の概要とその意義を整理する。先進諸国の事例を行政の民営化の流れのなかでフォローし、日本への適用の意味を考えてみよう。

(1) エイジェンシーとは何か

① 制度

「エイジェンシー」のイギリスで1988年「ネクスト・ステップ」により導入された機関である。国家公務員のうち政策の企画立案に従事しているのはわずかに5%に過ぎず、残りの95%は具体的業務の執行に携わっているとされる。「エイジェンシー」とは、この後者の機関を分離して独立機関とすることにより、行政の効率化とサービスの向上を図ろうとするものである。

エイジェンシーの職員は国家公務員のままであるが、その長官は公募による。長官は所管大臣に対して特定の行政サービスの供給義務を負う。エイジェンシーは独立した組織として中央省庁から分離され、機構改革、予算の執行などのマネジメント面での裁量は著しく拡大される。つまり、エイジェンシーは具体的な行政サービスの供給責任を果たせば十分なので、そのためのプロセスはかなりの程度自由であ

る。結果として、職員の給与も一定の範囲で自由に決められ、また業績に応じたボーナスや昇給も認められる。

エイジェンシー化は、1988年8月の車両検査庁 (Vehicle Inspectorate) を最初に株式会社登録庁 (Companies House)、国立度量衡研究所 (National Weights and Measures Laboratory) など相次いで実施され、97年3月時点で130機関がエイジェンシーへ移行し、国家公務員の7割超がエイジェンシーで働いている。

② 範囲

こうしたエイジェンシーは、行政の具体的業務の執行機関で民営化の対象となりにくいものすべてが対象となる。エイジェンシー化を進める前に、まず、組織の存続の必要性を検討する。次に、存続の必要性があると判断されれば、民営化 (民間企業への移行あるいは民間委託などの民営化手法の活用) できないかどうかを検討する。その結果、政府の業務で必要ということになれば、市場化テスト (marketing test) を行い、公的部門・民間部門双方に対しオープンな入札を実施し公的部門が落札すれば、政府の業務として実施することが最終的に確定し、エイジェンシーへの移行が具体的に開始される。つまり、最終的にエイジェンシーとして残る行政の執行部門は、

- 1) 業務のアウトカムの客観的評価が相対的に難しいこと、したがって純粋な契約型システムを採用できないこと
- 2) 司法、警察、国防などの古典的な国家の機能に関する分野で、公共性がきわめて高く、民間部門のサービスの供給にはなじまないこと
- 3) プライバシーの保護などの社会性がきわけて重視される業務分野であれば、民間部門にサービスの供給を委ねられないこと

などの要件に該当するものに限られよう。

③ 具体的な制度運用

エイジェンシー化は、効率化を前提としているために、その予算は総枠で厳しく抑制される。ただし、予算の用途は、官庁予算のように細かい縛りはなくその執行はかなりの程度自由であるため、かりに同じ予算額であっても効率的に運用できる。また、単年度主義会計原則は適用されず、たとえば三年程度の予算はあらかじめ決

定され、繰り越しなどは自由である。また、現金主義会計を排し発生主義会計への転換を図る。

エイジェンシーは、中央省庁から独立させ、経営管理の自由度を高めることで効率性とサービスの質的向上を目指すことが求められる。したがって、エイジェンシーが所管大臣との契約にしたがって事業運営がなされているかどうかという業績評価を厳格に行う必要がある。つまり、評価基準が「プロセス」ではなく「結果」に重点が置かれる。このため、エイジェンシーの場合、細かい会計検査は重要ではなく¹⁷⁾アウトカムの評価が中心となる。かりに業績の基準あるいは目標を達成していない場合、エイジェンシー長官に改善を求めたり、あるいはマネージャークラスのボーナスの削減を義務づけたり、逆に、業績目標を上回って達成しているような場合、給与やボーナスなどの引き上げなどを行うなどの「インセンティブ」条項が活用される。

このようなエイジェンシー的な機関は、イギリスのほかニュージーランドでもかなり広く実施されているが、先進諸国間でさほど一般的であるとは言えない。ただ、極端な民営化による弊害をも勘案すると、公益性の高い行政サービスの供給形態として公民の中間的組織を選択する意義は決して小さくない。

(2) 効果

エイジェンシーは、3つのE (Economy, Efficiency, Effectiveness) を行政サービスで達成する組織改革と認識されている。

① インプット……予算の削減

インプット面からの効果は、エイジェンシーに移行するだけでは限られたものとなる。予算の総枠の抑制ということで「シーリング予算」と同じ程度の効果である。しかしながら、エイジェンシーは、定期的に「組織の存続の必要性」や「民営化が可能かどうか」再検討されることとなっているため、この点からも改革には前向きとなる。また、予算の総枠が抑制されるため、関連事業による収益の確保、さらには民営化による事業拡大へと向かう「インセンティブ」は常に働くので、予算削減効果は中長期的にはかなり大きくなるだろう。

② アウトカム……業績評価

エイジェンシーの真価は、3つのEのうち、Effectivenessにあると考えられ、アウトカムの向上は至上命題である。しかし、これもすべてエイジェンシーの評価基準の客観性に依存している。例えば、旅券の発行業務であれば、正確な旅券を迅速に発行することで十分なので、業務内容がきわめて明瞭で、その評価基準が単純であれば業績評価も容易でその効果も大きい。しかし、エイジェンシーの業績評価が困難である場合、例えば大学に適用されたことを想定すると、必ずしもうまく機能するとは限らない。

(3) 問題点

エイジェンシーは、New Public Managementの手法が集約されているために、NPM自体の問題点がきわめて明確なかたちであらわれる。エイジェンシー制度の導入期間はまだ数年にすぎないが、いくつかの問題提起がなされている。これを順に整理してみよう。

① Accountabilityの問題

アカウントビリティとは、マネジメントの自由裁量を広げる（プロセスをチェックしない）かわりに、組織としての責任の所在を明確にし、組織としてある事柄を決定・実施したことに対する説明を行う義務をいう。これに伴い、日常的な業務報告義務が課せられ、その負担は無視できない。

② アウトカム評価の難しさ……業績評価基準の客観性に依存……Side-Effect

エイジェンシーの業務のなかには、数量的な業績評価が困難である領域も少なくなく、またそうした領域に単純化された評価基準を導入すると、その基準の達成のみが組織の目標となることから、副作用による弊害を指摘する意見も多い。

③ Ethics：倫理感の欠如……公正と衡平

エイジェンシーは、その職員にも「営利企業」に近い意識改革を強いる。このため、公正や衡平といった公務に不可欠な倫理感の欠如を招くとされる。

④ 行政一体性・一貫性の欠如

エイジェンシーの分離、個別業務の民間委託などによって、行政機関の一体性・政策運営の一貫性が確保が困難になったとされる。

このような観点から、最近では、官僚機構のヒエラルキーが持つよい面を見直し、エイジェンシーの運営に部分的に反映させようとする動きもある。

(4) 日本版エイジェンシー

エイジェンシーは、行政サービスの中核的な執行機関がその対象であるだけにメリットも期待できるもののそのデメリットも無視できない。しかし、日本の行政機関のエイジェンシー化には別の観点から導入を前向きに考えるべきであろう。

① 行政の透明化・情報公開

日本の行政システムは、その手続きの不透明さや行政情報の非公開性が常に指摘されている。近年、「行政手続き法」の制定や「情報公開法」の議論などを通じて、次第に行政の透明化が進められてはいるが、行政の執行段階での裁量権はきわめて大きく、これ自体が不透明な「行政指導」としてよく話題となる。個々の行政の執行機関をエイジェンシーとすることで、業務の明確化・透明化が図られるとともに、業績評価を通じて一気に情報公開が進むことになろう。

② 行政の意識変革……「公権力の行使ではなく行政サービスの供給者」

エイジェンシーの基本は、行政の意識改革でもある。日本の行政機関は、ともすれば「公権力の行使」あるいは「お上のご威光」的な意識が強く、行政はサービスの供給者で、国民あるいは住民はその顧客であるという意識が欠如している。このような伝統的な行政機関の姿は、ある意味で「公務員」のモラルの維持には寄与してきたが、反面サービスの向上の妨げとなってきた側面は否定できない。エイジェンシー化は、その業績評価を通じて必然的に「意識の変革」を迫り、同時に行政サービスの質的向上をもたらすことになろう。

このような観点から、日本の行政機関でエイジェンシーの対象となりうる部局は、具体的な行政の執行機関すべてである。個別の許認可行政を担当しているような「公権力の執行」にかかわるものすべてが検討対象になりうる。

また、政府自らシティズンズ・チャーター的な規範と目標を制定してはどうか。倫理的規定と行政目標を明示し、国民的な支持と協力を仰ぐのである。このような憲章は、イギリスのみならずカナダ、ポルトガルをはじめ多くの国で行政改革の推進力となってきた。日本では、これらの諸国と行政機関の意識や組織に大きなかい離があるが、憲章の制定は改革の意識の面での推進力ともなるだろう。

おわりに

行政システムの改革で、総論的な変革手法をNPMの考え方にそってまとめてみた。日本の行政改革も「行政改革会議」の議論がやまばを迎えており、このようなNPMの理念が少しでも反映されるように願う。

(注)

- 1) 「公的金融」の問題点および制度改革の方向については、別途検討される。
- 2) これは、1970年代のイギリスの国営企業が、ファイナンス面ではかなりの自由度を有していながら事業面での制約によって経営が悪化したことと対照的である。つまり、当時としては割高であった国有企業からの石油や鉄鋼などの購入が義務づけられていたのである。
- 3) 一般家庭からのゴミ収集費用の一部負担制度など、全く異なった観点からの利用者負担の余地は十分ありうるが、すべてのコストを利用者に転嫁するわけにはいかない。
- 4) CCTの適用の真の意図は、地方自治体の労働組合の弱体化にあるという (Foster1996, p 47)。
- 5) 保守党の勢力下にある自治体でも、協力的な自治体と非協力的な自治体があり、前者でも労働組合は協調的ではなかった。協調的な自治体は、CCTをリストラや雇用慣行の修正のための有効な手段ととらえていた。DLOを自らCSG (Contractor Service Group) に改組し、フルタイム労働者数を大幅に縮減しパートタイム労働者で代替することで大幅な経費の削減と事務の効率化を実現した。また、非協力的な自治体では、CCTの導入は、サービス管理が不可能になりその質の低下をもたらす可能性が高いことや公的部門での雇用の確保が困難となる、あるいはCCTそのものが「地方自治の原則」を侵害するという立場をとっていた。彼らは、CCT導入の根拠の一つであったDLOの非効率性には同意しなかった。

なかには、中央政府と真向から対立する自治体もあり、地方議会と労働組合が協調してCCTの導入に反対し、CCTの対象領域が明確にされれば、入札条項にDLOがきわめて有利になるような様々な排他的条項を盛り込むことで対抗した。例えば、自治体の施設、車両の使用やDLOの労働者の

-
- 雇用などを契約条件とした例も多い (Foster1996, p 54)。
- 6) CCTの領域がブルーカラー職種からホワイトカラー職種に広がるにつれて、ホワイトカラー層の労働組合からもCCTに対する抵抗がはじまった。
 - 7) 費用節減効果が先に示した1980年代の推定例に比べて小さいようであるが、これは1988年地方自治法によりCCTの対象となる地域および領域が広がったため、排他的な入札条項の導入によってその効果が相殺されたこと、あるいはCCTによってもDLOのほかに応札のないような自治体も多いことなどによるものと考えられる。しかし、後者については、市場がコンテストابلであることだけでも意義があるとみるべきであろう。
 - 8) 自治体とその自治体を選出した住民との厳格な自己責任原則の徹底である。
 - 9) これらの要件の間には相互に関連性があることは明らかである。
 - 10) この場合、さきあげた10のサービス分野だけではなく民間委託の対象となっているすべての分野についてのアンケートである。
 - 11) 自治体の職員に対する自己評価で、その結果はかなり甘くなっていることを十分考慮する必要がある。
 - 12) その他は、「指名競争入札」であるか、または「競争入札と随意契約」と混在している。
 - 13) 民間からの寄付を促進するための税制改正や公的な資金援助の方法としての補助金システムをどの程度残すべきかなど様々な論点が残されている。
 - 14) NPOの政策的な位置づけについては、アメリカ型、イギリス型、ドイツ型の三つのパターンがあるといわれる。
 - 15) つまり、計画部門と執行部門とを分離し、後者について「市場化テスト」を行う(民営化すること)である。このような社会資本整備への民間資本の導入は、イギリスをはじめいくつかの先進国で見られるほか、アジア諸国への開発援助手法として活用されている(山岡1996)。
 - 16) 個別案件の進展状況は、経済企画庁1996などを参照されたい。
 - 17) 予算の用途の制約が小さいことから会計検査の必要性は大きくない。

(参考文献)

- Dilger, R. Moffett, R. and Struyk, L. (1997), '*Privatization of Manicipal Services in America's Largest Cities*' Public Administration Review Vol. 57 Donahue, J. (1989), '*The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*' (New York: Basic Books)
- Ferlie, E. Pettigrew, A. Ashburner, L. and Fitzgerald, L. (1996), '*The New Public Management in Action*' (Oxford; Oxford University Press)
- Foster, D. (1996), '*Competitive Tendering in Local Government: Trade Unions and Organizational Change*', Privatization: Social Science Thmes and Perspectives (Dartmouth; Dartmouth Publishing Co.)

- Haggett, P. (1996), 'Control in the Public Service', Public Administration 74
- Hampton, W. (1991), 'Local Government and Urban Politics' (London; Longman Group UK Limited)
- 〈君島昌監訳 (1996) 『地方自治と都市政治』 敬文堂〉
- Handler, J. (1996), 'Down from Bureaucracy' (Princeton; Princeton University Press)
- Hood, C. (1991), 'A Public Management for all Seasons?', Public Administration 69
- Morley, E. (1989), 'Patterns in the Use of Alternative Service Delivery Approaches, The Municipal Year Book (ICMA)
- Naschhold, F. (1996), 'New Frontiers in Public Sector Management' (Berlin; Walter de Gruyter)
- Niskanen, W. (1971), 'Bureaucracy and Representative Government' (Chicago; Aldine—Atherton)
- OECD (1994), 'Infrastructure Policies for the 1990's'
- Smith, P. (1996), 'Measuring Outcome in the Public Sector' (London; Taylor & Francis)
- Williamson, O. (1975), 'Markets and Hierarchies' (New York; Free Press)
- Wallin, B. (1996), 'The Need for a Privatization Process: Lessons from Development and Implementation', Public Administration Review Vol. 57
- 石弘光 (1997) 『財政構造改革の条件』 東洋経済新報社
- 今村都南雄編著 (1993) 『「第三セクター」の研究』 中央法規
- 大庭孝之・水野兼悟 (1996) 「諸外国における民間による道路整備の事例」『道路交通経済』 No.75
- 経済企画庁 (1997) 『平成8年版世界経済白書』 大蔵省印刷局
- 坂田期雄 (1997) 『分権と地方行革』 時事通信社
- 総務庁長官官房企画課 (1990) 『主要諸外国における民営化の動向とその効果に関する調査研究報告書』
- 地方自治経営学会 (1997) 『高齢者福祉における公立と民間とのコスト比較』
- 地方自治総合研究所・自治労公共サービス研究会 (1994) 『地域公共サービスの諸相と自治体委託事務事業の実態』
- 中村太和 (1996) 『民営化の政治経済学』 日本経済評論社
- 宮川公男 (1997) 「行革、理論的裏付け急務」(1997年5月15日付け日本経済新聞『経済教室』)
- 森杉壽芳 (1991) 「費用便益分析」(金本・宮島編著『公共セクターの効率化』 東洋経済新報社、p 71～88)
- 山岡隆正 (1996) 「アジアの民活インフラと日本の対応」『ESP』 No.294
- 山本哲三 (1994) 『市場か政府か』 日本経済評論社

第4章 公共事業コントロール法 —— 行政改革へのアクセス

法政大学法学部教授

五十嵐 敬 喜

はじめに

行政改革が日本最大の政治課題となっている。1996年の衆議院選挙後、橋本総理大臣は自ら長となる行政改革会議をつくり、地方分権や規制緩和、そして省庁再編成等の仕事に取り組んだ。本稿では、この行政改革について第140国会で民主党が提案した「公共事業の透明化のための関係法律の整備に関する法律案」（以下では「公共事業コントロール法案」と略称する）を中心にして、行政改革の限界と可能性をみていこうとするものである。

公共事業は中央集権システムの象徴であり、市場の自由に対する計画経済の典型であった。そして公共事業を遂行するための特殊法人や公益法人などの組織は今やそのほとんどがその役割を終えたことはよく知られている。公共事業コントロール法案は、狭義には勿論ひとつひとつの公共事業を改革するために、そして最広義には行政改革の視点から提案された。しかし、実は140国会ではあっさり廃案となった。民主党としては、今後もこの法案を提案していくとしているが、この法案の作成から審議及び廃案の過程までにあらわれた様々な論点は、実はこの法案だけでなく行政改革の成否そのものにもかかわるものである。そこで今回はこの提案から廃案までのプロセス全体をいわば時系列的にみていくという方法で、その論点を検討する。プロセスごとの検討は問題の所在や今後の検討課題をよりリアルにすると考えたからである。

1. 行政権の優位

ある日衆議院法制局の一室で、「公共事業をチェックする議員の会」の国会議員と法制局との間で、「道路整備5ヵ年計画」のコントロール権について、激しい議論が交わされた。議員達の意見はこうである。道路計画を始めとして、日本には別表Ⅰのように、公共事業に関する16の計画がある。そして大方の計画は「審議会」のチェックを受けているが、実質は官僚がつくる。そして最終的には閣議で決定するが、閣議決定の対象となるのは別表Ⅱのように計画目標や事業量ともきわめて簡単なもので、いわゆる「箇所づけ」（個別事業の特定）がないため、計画の当否を検討することは不可能である。また、閣議は内閣総理大臣、つまり政が主宰するものであるが、それが決定機構として機能をしているかどうかは疑問がある。そこで「閣議決定」の後に「国会の承認」を経るということにして国会で審議をすることにしたい。国会で審議できるようになれば、計画と事業を点検し、その事業が必要かどうか、そのための費用はどの程度が妥当かといったことが議論できるというのであった。

これに対する法制局の最初の反応は、そもそも「計画は本来行政が考えるもの」であり、国会の介入は許されないというのであった。予想されていた反論であった。「行政権の優位」には二つの意味がある。第一は、「国会は、国権の最高機関であって、国の唯一の立法機関である」（憲法第41条）と「行政権は、内閣に属する」（憲法第65条）という憲法の規定を比較したうえで後者の優位を強調するという理論（この場合は41条の「最高」の意味は、法的になんの意味もなく、政治的美称にすぎないということになる）を背景としている。この理論によれば、日本の三権分立は立法と行政は同格の権力であり、予算と法律の「立案」、そしてそれらの前提となる計画の策定権限はすべて行政権にあると主張する。

この主張は三権分立に対する憲法解釈からもたらされるのであるが、一方でそれは国会における議員の能力の貧弱さによって実態的に補強されている。つまり計画（予算や法律も）をつくるという専門的で複雑かつ将来予見的で継続的な知的作業は、平均して2年に一度の割合で選挙をしなければならない議員には到底不可能だ。また、議員にまかせておくと「利害」だけが先行してブレーキがきかなくなり、公平で客観

的な判断はできないというのである。これが第二の意味である。

この行政権優位の主張は、国会や行政という実務の場だけでなく、憲法や行政法という学問の分野でも、長らく自明のこととされてきたということをまず強調しておこう。法制局の反応も、まずは率直にこの理論を反映したものである。最も重要かつ決定的な点は、行政改革を行政内部の不合理的部分の是正という点にとどめるのであればいざしらず、行政に対する国民＝国会のコントロールという分野に広げると、何も公共事業の分野に限らず、必ずこの「行政権の優位」の主張に出会うということである。そしてこれまでは官によるこの主張の前に政はことごとく敗北してきたということを銘記しておこう。

さて、このような行政権の優位に対して風穴をあける試みが、国会を舞台にして行われたことを人はあまり知らされていない。攻めたのは、当時厚生大臣を辞して民主党代表となっていた菅直人、そして守るのは内閣法制局長官をバックに持つ橋本総理大臣その人であった。

菅は、今から2年前はさきがけの政調会長であり、社民党、自由民主党とのいわゆる連立与党の一員として政治に関与したほか、厚生大臣として約90回「閣議」に出席し、日本の政策決定システムの虚構を自ら体験することになった。菅によれば、日本の政策はすべて官僚によってつくられている。これは先ほどの「国会が国権の最高機関である」ということと矛盾するのではないかというのであり、両者の論争は別表Ⅲのようなものとなった¹⁾。

そしてそこでの結論は、「内閣の行政権行使の全般にわたりまして政治的責任を、あるいはその政治責任を追及する上での行政監督権というものは、国会は当然のことながら、お持ちになっていると思います」というのであった。これはおよそ戦後の通説的な観念に一撃をくらわすものであり、画期的なものである。

こうして、冒頭にみた議員と法制局との間での計画に対する国会の承認が行政権の侵害になるか否かという論争にケリがつけられたのであった。つまり、行政改革の最も重要な土台であり、一步が築かれたのである。

2. 法律改正の3ルートについて

国会が行政をコントロールするとして、それではいかにしてコントロールしていくか。本稿は公共事業を例にとりて日本の行政改革を考えていくものであるが、公共事業をいかにコントロールするかは、行政改革の成否そのものを左右するといつてよいであろう。そこでここでは改革の方法論について復習しておくことにしたい。

端的にいつて、行政をコントロールするためには法律を変える以外になく、この法律を変えるためにはさらに議員立法以外にないことを強調しておきたいのである。

まず前者からみていこう。地方分権にしろ規制緩和にしろ、いわゆる行政改革といわれるものは、つまるところ官僚をコントロールするというものであった。官僚をコントロールするというのは勿論単に政が意見をいうとか、人事を動かすということではなく、官僚のレーゾンレートルである法律を変えるということである。法治国家では、官僚と法律に従わなければならない、官僚が時代に適合しなくなったということは、法律が時代に適合しなくなったということなのである。

問題は、それでは誰が法律を変えるかということである。そして実はここには日本の最大のジレンマがあった。そこで以下、法律を改正するための方法についてみておきたいのである。

第一は通常のリートであり、これは「閣法」と呼ばれる。これは各省庁の官僚の起案から始まって、「審議会」などの第三者システムによる審議を経て、事務次官会議と閣議決定を経た後、内閣を代表して内閣総理大臣の名において国会に提出するというものである。日本では法案の約90%がこのルートでつくられていて、成立率は100%に近い。

このルートで政の力を強化する方法としては、「審議会」を公開したうえで、いわゆる官僚OBを排し、官僚の意見と対立してでも自分の意見をのべることのできる学識経験者を投入するという方法がある。しかしほとんどの場合、この審議会の人選は官僚が行っていて、この改革は容易ではない。そこで、閣議を真に政のものとして強化することが必要となる。内閣総理大臣のイニシアティブを保障するための特別補佐官の強化、いわゆる内閣五室といわれる内閣シンクタンクの民間化、さらには副大臣制

の採用等が考えられよう。しかしこの改革も内閣法などの法律改正が必要であり、しばしば官僚から異議申立てがされている。

もう一つのルートは、議員自ら起案して法律案を提出する議員立法である。これまで議員立法は、政治改革法などを含めて、議員の身分や選挙に関するもの、あるいは土法や業法といわれる業界に関するものが多かったが、最近では市民活動促進（NPO）法案やスポーツ振興投票（サッカーくじ）法案など、時代の要請に応えるものが増えてきた。官僚は縦割り行政によって省庁間の垣根をこえにくいし、米国やヨーロッパに対する追いつき追い越せの時代には有効であった政策が成熟社会に入って逆に桎梏になってしまっている。これが議員立法を増加させてきた大きな理由である。

しかしこの議員立法は、いわば与党を巻きこんで行われる場合は別として、野党の側だけの手法としてとどめられると、結局は数の関係ですべて否決される運命にある。現に今国会でも、阪神大震災被災者臨時特例法改正案（新進党提案）、行政監視院法案（民主党提案）、情報公開法案（共産党提案）など今後の日本にとって不可欠と思われる重要法案が野党の、しかもそれぞれの党だけの議員立法としてとどまったために、ほとんどの法案が廃案となった。

最後のルートとして市民立法がある。55年体制といわれる長い期間、市民は自らの要求が自民党の政策に適合するのであれば陳情をして、逆に反対の場合には反対運動という形で政治と関わってきた。しかし政治は陳情と反対の運動だけでは変えられない。ベルリンの壁崩壊等世界情勢の急変も受けた日本の1993年連立政権の誕生は、政治は変えなければならないこと、そして変えられることをしらせた。市民社会の成熟、あるいは官僚や議員の政策能力の低下などもあって、市民は自らの要求を政策として提案し、これを各党に持ちこみ、議員立法として提案するようになってきた。作家小田実が代表をつとめる阪神大震災にかかわる公的支援法案や、本稿の公共事業コントロール法案などがそうであるが、いずれも議員立法として提案するところまではこぎつけているが、必ずしも可決の見通しをたてているわけではない。市民からみて、市民と議員、議員と政党、政党と政党等の問題についてまだ幾つも検討すべきことを残しているのである。いずれにしてもこの市民ルートを含む3つのルートが法律改正の原動力となるのであるが、行政権のコントロールは議員自ら発議するか市民が持ち込

むかは別として、議員立法以外にないことは自明であろう。

3. 公共事業コントロール法案

本稿で検討しようとする公共事業コントロール法案は、市民が政党に持ちこんで議員立法として国会に提案した法案である。

まず先ほどの別表 I をもう一度みてみよう。この表はいわゆる公共事業といわれるもの（最も広義には税金を投入して行われる国、自治体あるいは特殊法人や民間の事業をいう）のうち中核になっている中長期計画（最長は土地改良長期計画の10年、最短は道路整備計画等の5年、以下「5ヵ年計画」と略す）について、年度、総事業費、直前の計画（億円）、伸び率、根拠法など、制定手続、関係省庁についてみたものである。この表から日本の公共事業の特質、ひいては日本の行政の特質をみることができる。

(1) 年 度

日本では、公共事業は中長期計画として計画化されている。しかしこのような計画は、資本主義国では勿論、社会主義国でも存在しなかったといわれている。ケインズ経済学や社会主義の計画経済をもはるかに超えているのである。従って、市場メカニズムを重視する規制緩和論からいえば、何よりもまず、自由な市場と対立するものとして計画の廃止を検討しなければならない筈であるが、規制緩和委員会が全くといってよいほど検討しないのは、不思議といわなければならない。

なお計画年度については、計画期間がそれぞれ異なり、かつ開始年度が異なっていることも覚えておきたい。これはただ偶然にこうなったにすぎないが、開始年度が異なった結果、それぞれの事業が他の事業と無関係に独立して計画されるようになり、省庁だけでなく、省内の局ごとの縦割り行政を強化するようになった。

(2) 総事業費

総事業費は、道路の76兆円を筆頭に、いずれも何兆円という巨額なものとなってい

る。GDPに占める割合は世界的にみても断突となっているし、また日本国内の経済協力費、社会保障費などと比べてもシェア率や伸び率が圧倒的に高いということが注目されよう。

なお、これを含めて公共事業といわれるもの全部を集めたのが公共投資基本計画であり、これは10年間（1996年～2005年）で630兆円になる。

(3) 直前の計画と伸び率

伸び率をみると、土地改良や漁港などの25、24%などを除いて、その他の事業はいずれも40%台という、一般的な経済成長率を比べると異常に高い伸び率となっているということがわかる。しかも財政危機が意識されてからもこのような高い伸び率となっていることに注意しなければならない。

1997年6月、政府は財政構造改革会議答申を受けて、閣議決定を行った。勿論財政構造改革会議は日本の借金が並大抵のものでないこと、その大きな原因として公共事業があることはよくわかっている。しかし公共事業について決定できたのは、本年度以降一律7%のマイナスシーリングをかけること（但し若干の特別枠がある）や、計画期間を2～3年延長することだけであった。つまり公共事業のシェアの変更や質の変革などについては全く踏みこむことができなかった。しかもこの決定は実はこの40%の伸び率を保ったうえでの措置であることを強調すべきであろう。政府首脳は公共事業についても大胆な改革を行った旨自慢しているが、実はこれはトリックとでもいべきものなのである。

(4) 根拠法

各事業の根拠法についてみると、急傾斜地、海岸、空港については法律がないこと、もう一つ、根拠法は「整備緊急措置法」といった「緊急法」が多いということが目につく。

前者についていえば、何兆円という膨大な費用を使いかつ国民生活に決定的な影響を与えるのに法律が存在しないというのは、日本の法治国家もかなりいいかげんだということであろう。また緊急措置法はその名称からみてもわかるように、いずれも高

度経済成長をはかるために、それこそ緊急に一時的な「時限立法」としてつくられたものであった。しかし第11次道路整備5ヵ年計画にみられるように何回も更新を重ねいつしか恒久法となってしまっている。このような、およそ法治国家とはいえないようないいかげんな法状態となっているのは、それが官僚にとって好都合だったからである。反面、それをチェックできなかった国会とは何かということも深く考えさせられるであろう。

(5) 制度手続

5ヵ年計画はどのようにして決められるか、これをみたのが「制定手続」である。これをみると、漁港計画が「国会承認」を必要としているのを除いて、あとは「審議会」を経るものと経ないものがあるが、すべて「閣議決定」がファイナルな決定権者となっている。この手続をもう少し詳しくみると、原案は各省庁、正確にいうと道路計画については建設省道路局、治水計画については同河川局といったように各局がつくり、これをまず各省庁の官僚のトップが集まる事務次官会議で承認し、次に各省庁の大臣によって構成される閣議で議決するという手続になっている。そこでこの「事務次官会議」と「閣議」についてみておきたい。周知のように、この二つの会議は各々「官」と「政」の最高会議であり、いずれも全員一致が原則となっている。

全員一致というのは一見、全員が団結しているという意味で美わしきものにみえるが、現実には誰も反対できないということでもある。このようなシステムの下で事態をスムーズにするために、いつのまにか慣行が成立する。一つは、誰か一人でも事務次官あるいは大臣がクレームをつけると全部が動かなくなってしまうため、互いにクレームをつけないとということである。官僚はそのために事前に念入りに「根回し」を行う。根回しは他の省庁は勿論、与党との間でも行われ、これら根回しの結果、調整が終わったものだけが事務次官会議に提出され、会議ではほとんど議論せずに全員一致で承認される。そして閣議とは閣議の前日に行われるこの事務次官会議の決定を追認するだけなのである²⁾。別のいい方をすると、これは官僚内部ですべてが完結するシステムといってもよく、これこそ日本の公共事業の最大のキーワードといつてよい。

(6) 関係省庁

関係省庁をみると、公共事業は建設省、運輸省、農水省、厚生省が所管しているが、金額でいえば建設省が一番大きく、70%を占めている。ここは完全な縦割り行政の世界である。

4. 公共事業の論点

公共事業は、おおよそ昭和30年代に日本の戦後復興のためのインフラ整備として始まり、まもなく高度経済成長を支えるシステムとなった。右にみた5ヵ年計画の特徴は、公共事業の枠をとびこえて、日本の行政全体の独特のシステムとなった。

公共事業には巨額な資金が投入される。この資金をめぐる、いわゆる政・官・財の鉄のトライアングルが形成されたというのはよく知られている。しかしそれだけではでない。強調されるべきことは、政は政で、国会議員→県会議員→市町村議員や首長まで、官は中央省庁の官だけでなく、自治体は勿論、特殊法人や公益法人、そして財は個々の業界や大手ゼネコンだけでなく、いわゆる55万人体制といわれる一人親方などの零細企業まで全部がつながっているということである。

これらは、一方でトップダウンとボトムアップ、他方で縦と横のネットワークをつくって公共事業を支配している。これが外国には全くみられない「コウキョウジギョウ」というものなのである。

公共事業はいったん計画されると、それがいかに不合理であっても誰も中止できない。最近の諫早湾の干拓事業は端的にこのようなブレーキのない公共事業の典型だといってよいだろう。

諫早湾の干拓は、農地の造成と防災を目的として実施された。しかし誰の目から見ても農地は今や不要であり、防災も効果が薄い。また、仮に農地が必要であり、防災効果があったとしても、そのために投入される千数百億円（今後さらにいくらかかるか誰にもわからない）とその効果が見合っていないことは確実である。にもかかわらず、農水省は堤防を閉め切り、この措置について内閣全体として「閣議了解」を行い、この決定を支持した。何故このような効果のない公共事業を守らなければならないか。

その理由として、地方住民や経済にとって農地の造成というよりも、造成のための土木事業が必要なこと、官僚にとっても自己の組織を維持するために仕事を継続する必要があること、さらには先にみた縦と横のネットワークは実は誰も責任をとらないというシステムだったということ等様々な理由を挙げることができる。しかし何よりもこの干拓事業を中止すると一挙に他のダムや放水路あるいは道路などの計画に広がり、あつというまにドミノ倒しのように計画を中止に追いこまれる、その嚆矢となることを恐れたのだということのほうが正確であろう³⁾。

昨年の総選挙で行政改革が全政党の公約となったのは、大蔵省から始まって、運輸省や厚生省まで高級官僚のスキャンダルがあって、綱紀を肅正しなければならないと考えたからではない。それは単にきっかけであった。各省庁のアメリカに追いつけ追い越せ政策のためにつくられた組織や行動原理がその目標を失った途端に、逆にいかにも身動きのとれないものになっていることに気がついたからである。

公共事業はこの身動きのとれなくなった官僚たちの姿を赤裸々に暴き出す。国と自治体双方合わせて450兆円を超える借金は、官僚に対する禁治産宣告を必要としている。無駄な公共事業は官僚達の無能力や縦割り行政の悲劇を示した。そして、山、河、海の破壊は深いレベルでの人間性の喪失を浮彫りにする。そして最後に、誰もが止めたほうがよいとわかっているのに何もできない官僚の無力。行政改革とは、本来このような結果をもたらした官僚の思想や行動原理、そして組織を改革するというものでなければならない。

5. 改革の方法論

行政改革を行うにあたって、政府は総理大臣を会長とする行政改革会議をつくった。この会議には地方分権推進委員会や行政改革委員会が組み入れられ、地方分権や規制緩和といった視点が導入された。またこれと平行に省庁再編成と特殊法人や公益法人の解体などが進行している。しかし公共事業の観点からいえば、内部改革はきわめて遅々として微々たる修正しかみえてこない。

地方分権をみると、権限論では公共事業の大半が「法定受託事務」とされて、都道

府県道や二級河川すら依然として「国の支配」を受けることになっている。それ故当然のことながら、財源論のなかで最も象徴的な「補助金」を断ち切ることができない。多くは国庫負担金として10年後の見直しに先送りされてしまった⁴⁾。

また規制緩和についていえば、そもそも官業として残す必要があるのかどうか論点であるにもかかわらず、官業を前提にして「入札」に改善を加えるという程度にすぎない。財政構造改革にしても5ヵ年計画の期間を少し延長したり、7%のマイナスシーリングをかける（但し、特別枠を残す）といった限度で何ら質的な改善を加えることができなかった⁵⁾。

さらに省庁再編成についていえば、連日報道されているように「公共事業省」の設置などばかりが聞こえてくる。しかし「公共事業省」はひょっとすると旧内務省を超える権限や財源をもつ大組織に変貌するかもしれない。特殊法人や公益法人等の運命も表面上は解体などが喧伝されるが、いずれ整理統合をくり返していくうちに「エージェンシー」等といった形をとりながら、「公共事業省」と軌を一つにしていくのである。けれどもこれが国民が期待した行政改革なのであろうか。公共事業についていえば、質を変えること、そしてその延長上に行政組織の改革があり、そこでは行政は20世紀型ではない21世紀型組織として生まれ変わっていなければならないのである。多分、新しい組織は高齢化社会や文化の公共事業を担当し、これまでの土建国家型公共事業は廃止されるか、一部自治体に移行されているであろう。同じことは、公共事業省だけでなく、すべての省庁に該当する。これが国民の期待する行政改革であった。それにもかかわらず何故このような小手先に終わるかといえば、実は行政改革の声は大きい、本音では改革したくないか、あるいはしたくても方法がわからないかであろう。前者は論外として、公共事業コントロール法は、改革のためのもっとも有効なものと考えているのである。

改革方法は大きくいって三つに分けられる。①国会審議、②事後評価、③目的税の廃止であり、その概要は別表Ⅳ、手続のフローは別表Ⅴ公共事業5ヵ年計画策定手続と別表Ⅵ公共事業事後評価システムのようにになっている。

(1) 国会審議

先にみたように、公共事業はすべて「閣議」がファイナル決定権者となっていた。これにいたるまでの、省庁から始まり、事務次官会議までの官僚内部のプロセス、そしてこれと並行して行われる与党の審査という政治プロセスの双方のレベルで、チェック機能が働かないこと、逆にシェアが固定化し、かつ計画が膨脹する一方となるという構図を先に指摘した。しかしこれだけの影響力をもち、かつ莫大な費用を使う計画について、国民の代表者たる国会が関与できないというのは、それだけで民主主義に反する。法的に言えば、憲法第41条の国会は「国権の最高機関」という規定にも反するといえよう。そこで改革の第一点はまず、「閣議」承認を「国会」承認に変えるということである。冒頭に行政権と立法権の関係をみたのはこの論点にかかわるものであり、菅直人と橋本総理大臣との論争のなかで、行政権に対する国会のコントロールは不動のものとなった。そこで以下では国会承認にかかわる次のようなメリットとデメリットについてみておこう。

国会承認の対象は原則として「閣議決定」で定められるものと同一である。では閣議で決定されるものとは何か。これをみたのが先ほどの別表Ⅱの「第11次道路整備5ヵ年計画」(平成5年5月28日閣議決定)であり、これをみると信じられないほど簡単なものだということがわかる。「道路整備の目標」として生活者の豊かさを支える道路整備の推進等という計画はわずか何百字の言葉でつづられる簡単な文章であり、「道路の整備の事業の量」として生活者の豊かさを支える道路整備の推進、約36兆円等と記載されているケタ外れに大ざっぱなものであった。これでは「閣議」では勿論、国会でも計画や費用の妥当性は審議できない。審議するためにはいわゆる「箇所づけ」つまり一つ一つの事業を明らかにし、その必要性や正当性をまず計画を策定した省庁が説明する必要がある。「箇所づけ」が族議員と官僚の間でいわば闇のなかで決められてきた。これこそいわゆる田中角栄型政治が生まれてくる最大の要因であった。それが公開されるのである。

箇所づけの公開は公共事業に優先順位を求める。今日の財政危機はこれまでのような大判振る舞いを許さず、7%とはいえ、マイナスシーリングは不必要な公共事業をふるいおとしていく。そして優先順位は道路、治水、下水道といった個別事業の内部

だけでなく、道路や治水といった事業相互間でつけられ、さらに公共事業だけでなく、福祉や防衛費等の間での優先順位にも波及していくであろう⁶⁾。これは行政の質を変える。これが行政改革の本質であることは先にみた。

なおこの「箇所づけ」を含めた国会審議について、官僚はこれまで毎年度の予算で審議してきたとか、あるいは「箇所づけ」についても、予算そのものでは明らかになっていないが、「特別会計」には明示されているのでコントロール法はいらないという反論を行っている。しかし予算はいわゆる「項」以上のものが記載されていず、特別会計は実際は国会ではほとんど審議されてこなかった。このような国会審議を覆すのにコントロール法は不可欠なのである。

この国会審議については様々な批判が寄せられた。国会で審議することによって利権をめぐる政争が公然と行われるようになるのではないか、国会のレベルが低く、計画や費用を審議する能力がない等ということである。確かに利権の公然化がないとはいえない。しかし国会審議はそれを公開するのであり、公開こそそれを防止する最大の装置といえよう。最終的には国民がそれを判断することはいうまでもない。また、現在の議員あるいは政党は箇所づけを含めた公共事業の全体について審議をする能力を持っていないということも事実であろう。それ故議員や政党、そして国会全体としての能力を向上させるために、政策秘書や政審、ひいては議院法制局、常任委員会調査室、国立国会図書館の立法補佐機構を充実させる必要がある⁷⁾。

国会での審議を充実させるために、この法案では従来の行政を超える幾つかの工夫がなされている。

まず各省庁が計画を定めるにあたっては、「審議会」の意見を聞かなければならないとしているが、この審議会は別表Vのように、これまでの審議会とは全く異なっている。すなわち、

- (イ) 「審議会」は公開とすること
- (ロ) 「審議会」は審議の際に用いた資料を公表すること
- (ハ) 「審議会」は審議のために必要と認めた時は、関係行政機関の長、関係地方公共団体の長、その他の関係者に対し、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めることができること

(=) 審議会は計画決定をする際に公聴会を開かなければならないこととされた。

次に各省庁の大臣はこの審議会の意見をきいて5ヵ年計画の案を定めるのであるが、大臣も次の手続を経なければならない。

- (イ) 大臣は、案を作成するに際して、都道府県が市町村の意見を聞いて作成した資料を参酌すること
- (ロ) 大臣は、案を作成使用とする時は、その案を公告し、1月間公衆の縦覧に供すること
- (ハ) 意見を有する者は、右の案に対して縦覧後2週間までの間に意見書を提出することができる
- (ニ) 大臣は、案を決定した時は、右の意見書を添えて国会に提出することである。

国民からみると、計画案に意見のある人は審議会の公聴会及び大臣に対して意見書を作成することができ、かつまた箇所づけに関連していえば、市町村及び都道府県もすべて意見をのべるのが可能となる。国会で審議する側からいうと、国会では国民、市町村、都道府県その他関係者の意見と、案の策定プロセスのすべてを知ることができる。これらの資料は国会審議に有用であるだけでなく、特に反対意見がつけられている場合には、その意見に留意して審議すれば、より充実した審議が可能となろう。別の視点からいうと、このようなプロセスこそ官僚支配を超える大きな武器となるのである⁸⁾。

(2) 事後評価

国会審議は5ヵ年計画について行われる。ここでは主として今後始められる公共事業が対象になっている。しかし、公共事業のなかにはもうすでに何十年も前に計画がきまっているのに、未だ着手されないもの、あるいは着手したもののいつ完成するかわからないといったものがある。長崎県諫早湾の干拓事業、徳島県木頭村の細川内ダムあるいは北海道の千歳川放水路等々は、いずれも計画された時点ではそれなりに根拠があったのであるが、長い年月を経るうちに事業環境が変わり、ほとんど役にたたなくなった。

本来これらの事業は官僚内部で見直されてしかるべきであった。そしてそれらの修正がうまく行われていれば、こんなにも公共事業批判がたかまることもなかったであろう。しかし、実際は全くの逆であった。官僚にはやはり「無謬神話」が生きているのである。そこで、官僚以外のところにブレーキ装置をつくらなければならない。

論理的に可能性があるのは国会、第三者評価機関、そして裁判所であり、コントロール法案はこのうち国会を第一次評価機関とした⁹⁾。

政府は5ヵ年計画の最終年度の終了後2年内及び10年を目途として、「審議会」の意見を聞いて、事業が及ぼした環境への影響、その他社会的、経済的及び文化的な影響の評価に関する報告書を作成し、これを国会に提出しなければならない。

審議会は右の意見を述べる場合、計画案策定の時と同様に、今や資料の公表をしなければならず、かつ関係機関の協力を求めることができる。

さて、この事後評価については二点を指摘しておくことにしよう。

一つは、環境影響評価（以下「アセスメント」という）である。日本でも1970年からずっと法案化が試みられてきたが、なかなか進まなかった。そこで政府は1984年に「環境影響評価の実施について」という閣議決定を行い、道路などを含めて現実のアセスメントを行ってきた。今日環境破壊が問題とされている公共事業のほとんどが実はこのアセスメントに合格している。諫早湾の干拓事業も勿論このアセスメントをパスしたのであり、それを大義名分としてゲートが封鎖されたのであった。つまり旧来のアセスメントは全く役にたっていないということが強調されるべきであろう。

それではもう一つ、1997年6月にあらためて国会で制定された「環境影響評価法」はどうか。しかしこの法律においても、アセスメントの対象や評価項目は増えたが、肝心要の誰が評価するかという点についてはあくまで事業主とされていて、環境庁はいわば外から意見をのべるというにとどまった。事業を計画した当の本人がアセスメントの結果、これを中止するというようなことがおこるであろうか。環境影響評価法の制定によっても公共事業に抜本的な改革が加えられるとはほとんど信じられないのである。それ故本法案では、公開の席で事業主でない国会が評価し決定するとしたのであり、これは環境影響評価法よりはるかに有効である。

(3) 特定財源

コントロール法案によれば、すべての公共事業は国会で審議されることになる。国会審議にあたっては、何等の制約なしに自由に行わなければならない。とりわけいわゆる「特定財源」のように、税金の使用目的が限定されると、自由に審議できないことになる。この観点からみると、「揮発油税」が目的税となっていて、国会審議を妨げている。もともとこの税は高度経済成長のインフラづくりのための変則的な税金であった。これを今後も継続するか否か、その額が年間約2兆4,000億円という膨大なものになるということも含めて、国会で、すなわち公開の席上で論議されるべきであろう。

勿論この法案で廃止するのは、目的部分であって税そのものではない。税収は一般財源にいれられる。

6. 国会での論点

公共事業コントロール法案は民主党の議員立法として国会に提案され、直ちに廃案となった。廃案の理由として、法案提出が会期末になされたので審議することができなかったという理由があげられる。廃案になった決定的な理由がこれであるが、しかし、継続審議にならなかったのは、このままでは可決可能性がないということも大きな理由としてあげられるであろう。コントロール法案は特定の事業については是非を問うものではなく、これを国会で審議するという、いわば「手続」を定めた法律である。そしてその限りでいえば、およそ自民党から共産党まで少なくとも国会議員であればそれを拒否する理由は全くないといってよいであろう。にもかかわらず「廃案」となったのは、日本の独特の「国会審議」の構造があったからである。

民主党としては再提案するという事なので、以下では国会審議の問題点について触れておくことにしよう。

(1) 法案審議の四つの形態

日本は議院内閣制を採用していて、原則として法律は内閣を代表して内閣総理大臣

から提出され、国会はこれを審議するというのが普通である。しかし法案提出の方法として議員立法というのもある。そこでこの二つを組みあわせ、法案提出者と審議方法をパターン化すると次の四つになる。

① 閣法

日本の法律のおおよそ90%がこれであり、この法律は原則として官僚が作成し、国会では何も審議しなくても100%通過する。

② 閣法と議員立法

これは野党が閣法に対して対案をだすという場合に行われる。一般的に言えば、このパターンでは閣法が可決されるが、議員立法が閣法の修正として生かされる場合もある。

③ 議員立法

これは議員自らが提案するものである。公共事業コントロール法案はこの類型に入る。この法案が可決されるためには、野党だけでなく与党の一部が賛成にまわらなければならない。

④ 議員立法と議員立法

臓器移植法案がこれであり、これは内閣が提出することが好ましくなく、かつ党議拘束によって議員を拘束するのも好ましくない政策について行われる。与野党の区分なく、議員は自己の良心にもとづいて投票する。いうまでもなく結果は誰も予測できない。

さてこの四つの類型のうち、行政改革は官僚の権限や行動を制約するものであるから官僚自身が自ら起案する筈がなく、本来は③と④あるいは場合によって②のパターンで行われることがのぞましい。

けれども、日本の行政改革の手法をみると、まず地方分権推進委員会や規制緩和委員会などのように、政府の任命する委員によって構成される審議会に案の作成を依頼する。次いでこれを行政改革会議で検討し、最終的にそこで決定した案を各省庁に振り分けて、各省庁が起案し、事務次官会議と与党審査を経たうえで最終的に閣議決定をして内閣総理大臣が国会に提案するという形になっていた。

そこでこのパターンを官僚からみると、まず審議会のメンバーを選ぶ時点、審議会

が案を作成する時点、そして行政改革会議、さらには各省庁で起案し、事務次官会議や与党審査を経る各時点で、つまり幾つもの段階で影響力をふるうことができた。政からみれば、官僚が同意しない限りただの一本の法律も提出できないので、この抵抗も受容せざるを得ない。逆からいえば、ここを突破できなければ何もできないというのである。それ故多くの改革案は、地方分権推進委員会の勧告一つをみてもわかるように、「官僚が同意する範囲内」での改革案をいう形に歪められてしまっていた。現在の行政改革に期待できない理由の一つがこの政策決定プロセスにある。

このような官僚の決定的な影響力を排除するために、国会自らがコントロール法案のように議員立法として法案を提出していくしかなく、構図的にいえば、行政改革というのをオール官僚対オール国会にしていく必要があるのである。

しかしこの方法にも問題がないわけではない。当然のことであるが、野党の一党が法案を提案しただけでは数のうえで絶対に可決されないということである。そこで上の③と④の形をリアリティあるものにするため、コントロール法に限らず行政改革に関する法案には工夫がなされなければならない。

(2) 議員と主体性

第一は、勿論法案の内容である。これが特定の党派の利害にのみ関係するものであれば、到底他の党派の賛同を得ることができないであろう。この観点から今回の法案をみると、およそ国会審議や事後評価については、手続法としてほとんどの国会議員に異論のないものとして受け入れられるべきものであることは前にみた。

しかし特定財源の廃止は、前の二つと異なって大いに利害にかかわるものである。建設省や道路公団などこれまでこの特定財源によって道路を建設してきた側からみれば、廃止は勿論死活にかかわる。しかし大蔵省は勿論、他の省庁は財政危機の折から何兆円という巨額な財源が道路建設にしか使えないのは何とも不合理なものであり、多分論理的には廃止に賛成せざるを得ないであろう。そしてこれを省庁内だけでなく、それぞれの党派や石油や自動車といった業界、さらには自動車ユーザーと一般国民まで広げてみると、どの分野でも利害は一枚岩ではないことにすぐ想像できる筈である。

そしてこのような政策こそ、実は議員立法にふさわしいのである。建設省は日本国

中すべてに高速道路がつくられるまで絶対に止めないであろう。また他省庁が提案しようとしても建設省が反対すればこれまた絶対に法案をつくることができない。つまり「閣法」として提案されることはありえない分野だということを強調しておきたいのである。行政改革関連法案もすべて利害は錯綜している。この整理を官僚に委ねても官僚には不可能なのであり、解決は放置される。しかし放置にも限度があることはすべて借金には利息がつくということからも明らかであろう。

(3) 党議拘束について

次に、この論理を全体に押し広げていくのに不可欠の論点がある。それは、仮に法案の内容が国会議員全体について普遍的なものであり、また閣法では提案できないが国民からみて議論すべきものであったとしても、ある党派、特に最大与党である自民党が「党議拘束」をかけてしまうと野党側は絶対に多数をとることができないということである。事実行政改革関係法案には自民党はほとんど党議拘束をかけてきた。しかし本当にそれは党議拘束で拘束可能であろうか。そこでこの論点を掘り下げてみると、公共事業改革はもう一つ別個の論点にいきつくことがわかる。それは公共事業にかかわる利害は、実は自民党、新進党、民主党といった政党区分がそのまま公共事業政策のちがいとなってあらわれるわけではない。公共事業に対する利害は端的にいて、都市と農村という出身地域によって異なってくるということである。

東京や大阪という大都市出身の地域を選挙区とする議員にとって、自民党であろうと民主党であろうと、公共事業はそれほど大きな問題ではない。しかし農村地域を選挙区とする議員にとってみれば、公共事業はそれこそ党派をこえてどの議員にとっても死活の問題である。かなりの著名議員でない限り、公共事業の中止を訴えて当選できる人は党派を問わずほとんどないというのが日本の政治の現実なのだ。一人しか選ばれないという小選挙区制がこの傾向を一層強めていることも改めて指摘するまでもないであろう。

公共事業コントロール法案を可決させるためには、各党の党議拘束を解き、自由投票にさせる必要がある。そうすれば多分、党派よりも都市的議員と農村的議員の数の差によって可決・否決がきめられていくであろう¹⁰⁾。

おわりに

公共事業を通して、そのコントロールの方法や国会審議の論点をみてきた。強調したいのは、ここでみた論点は勿論公共事業だけでなく、地方分権、規制緩和、そして省庁再編や特殊法人の廃止といったすべての領域につきまとうということである。冒頭にみた菅直人と橋本総理大臣の国会論争は、この官僚優位現象に対するもっとも基本的かつ根源的な原理論争であった。そこでは戦後というよりは明治以来の官僚優位の根拠が「立法権」、つまり国会の優位という形で確認された。この論争はジャーナリズムの怠慢もあってあまり人々に知られることもなかったが、長年行政権の優位を信じこまされてきた人々にとって衝撃的なものであった。そして重要なことは、菅直人をいれた松下圭一の座談会（前掲「行政権とは何か」）では、国会の優位を前提にして議院内閣制＝官僚内閣制から国会内閣制への転換が具体的イメージを伴って語られるようになってきたということである。コントロール法案をもって議院法制局を訪れてから、わずか2年の間に行政改革の論理は飛躍的に進展した。私達はここから「行政改革」を展望すべきであり、話は再びめぐって「国会」に移ったことを確認すべきなのである。国会こそ国民が直接選んだ代表機関であり、ことは国民にかかっているのである。

（注）

- 1) 「行政権とは何か」松下圭一、菅直人、五十嵐敬喜（世界1996年8月号）
- 2) 前掲「行政権とは何か」の中で、菅直人は閣議と事務次官会議の法的根拠や実態について詳しく報告している。
- 3) その後、熊本県の羊角湾の干拓事業、徳島県の細川内ダム、そして北海道の「時のアセスメント」による6つの事業の見直し等が伝えられている。
- 4) 地方分権推進委員会1996年3月「中間報告」、1996年12月「第一次勧告」、1997年7月「第二次勧告」参照。
- 5) 財政構造改革会議1997年6月「財政構造改革の推進方策」、行政改革委員会1995年12月「光輝く国をめざして」等参照。
- 6) なおこのような優先順位判断をやりやすくするために、各事業の計画年度をバラバラではなく、

2001年に統一した。バラバラにすると、それぞれが独立して実施されるようになるからである。

- 7) 今国会で民主党が提案した行政監視院を国会に設置するというのも一つの提案であろう。民主党の行政監視院設置法（日本版GAO）は、いわば現在の総務庁の700人体制を廃止して、そのまま国会にもってくるという構想であり、この新しい機構が国会を補助して計画や必要性や正当性について審査するという形にすれば、国会の審議能力が確実にアップする筈である。
- 8) この国会審議の方法については、二つの方法が考えられる。一つは、国会内の常任委員会、例えば建設委員会のなかに道路小委員会、治水小委員会などの小委員会をつくり、ここで審議するというもの、もう一つは、新たに「公共事業特別委員会」を設置し、ここで総合的に審議するというものである。公共事業を全体として把握し、これを総合的に評価し、かつ優先順位をつけていくという点からいえば、公共事業特別委員会方式が、各事業について専門的に検討する場合には小委員会方式が優れている。法案ではとりあえず公共事業特別委員会方式でスタートすることにした。
- 9) 外国では環境影響評価は大きな役割を果たしている。しかし日本ではほとんど役に立っていない。政治改革、行政改革の次には司法改革が検討されなければならない。
- 10) この点に関しては、筆者が衆議院議員全員に対して行った公共事業に関するアンケート結果1997年6月20日朝日新聞参照。

別表 I 公共事業関係の長期計画（現在施行中のもの）

長期計画名	年度	総事業費 (億円)	直前の計 画(億円)	伸び率 (%)	根拠法など	制定手続	関係 省庁
第11次道路整備5ヵ年計画	93～97	760.00	530,000	43.4	道路整備緊急措置法	道路審議会→閣議決定	建設省
第3次急傾斜地崩壊対策事業5ヵ年計画	93～97	11,500	8,000	43.8	なし	閣議決定	建設省
第8次治水事業5ヵ年計画	92～96	175,000	125,000	40.0	治山治水緊急措置法	河川審議会→閣議決定	建設省
第5次都市公園整備5ヵ年計画	92～2000	72,000	50,000	44.0	都市公園等整備緊急措置法	閣議決定	建設省
第8次下水道整備5ヵ年計画	96～2000	237,000	165,000	43.6	下水道整備緊急措置法	閣議決定	建設省
第6次交通安全施設等整備事業5ヵ年計画	96～2000	26,900	20,150	33.5	交通安全施設等整備事業に 関する緊急措置法	閣議決定	建設省
第7次住宅建設5ヵ年計画	96～2000	730万戸	730万戸	—	住宅建設計画法	閣議決定	建設省
第9次海岸事業5ヵ年計画	96～2000	17,700	13,000	36.2	なし (ただし国会付帯決議)	閣議決定	建設省 運輸省
第9次港湾整備5ヵ年計画	96～2000	74,900	57,000	31.4	港湾整備緊急措置法	港湾審議会→閣議決定	運輸省
第4次土地改良長期計画	93～2002	41,000	328,000	25.0	土地改良法	農政審議会→閣議決定	農水省
第1次森林整備事業計画	92～96	39,000	—	—	森林法	中央森林審議会→閣議 決定	農水省
第8次治山事業5ヵ年計画	92～96	27,000	19,700	40.1	治山治水緊急措置法	河川審議会→閣議決定	農水省
第9次漁港整備6ヵ年計画	94～99	30,000	24,100	24.5	漁港法	漁港審議会→閣議決定 →国会承認	農水省
第4次沿岸漁場整備6ヵ年計画	94～99	6,000	4,800	25.0	沿岸漁業整備開発法	沿岸漁業等振興審議会 →閣議決定	農水省
第8次廃棄物処理施設5ヵ年計画	96～2000	50,500	28,300	78.4	廃棄物処理施設緊急措置法	閣議決定	厚生省
第7次空港整備5ヵ年計画	96～2000	36,000	31,900	12.9	なし	航空審議会→閣議決定	運輸省

別表Ⅱ 「第11次道路整備5箇年計画」(平成5年5月28日閣議決定)

道路整備緊急措置法(昭和33年法律第34号)第2条第1項に規定する道路整備5箇年計画を次のとおり定める。

1. 道路の整備の目標

- (約 700字——略)
- (1) 生活者の豊かさを支える道路整備の推進
- (約 400字——略)
- (2) 活力ある地域づくりのための道路整備の推進
- (約 300字——略)
- (3) 良好な環境創造のための道路整備の推進
- (約 150字——略)
- (4) 維持管理の充実等
- (約 50字——略)

2. 道路の整備の事業の量

この計画における道路の整備の事業の量は、次のとおりとする。

- (1) 施策別事業の量
 - ① 生活者の豊かさを支える道路整備の推進 約36兆円
 - ② 活力ある地域づくりのための道路整備の推進 約35兆円
 - ③ 良好な環境創造のための道路整備の推進 約32兆円
 - ④ 維持管理の充実等 約 8兆円
- (施策別事業の量は、重複を含む。)

(2) 道路種類別事業の量

- ① 高規格幹線道路 97,600億円
- イ. 高速自動車国道
- ロ. 本州四国連絡道路 12,400億円

- ハ. 一般国道 43,000億円
- 計 153,000億円

(新規供用延長1,880キロメートル)

② 一般道路(高規格幹線道路及び有料道路を除く。)

- イ. 新設及び改築 201,060億円
- 供用延長
- ・ 一般国道 4,020キロメートル
- ・ 主要地方道 3,920キロメートル
- ・ 主要地方道以外の都道府県道 3,770キロメートル
- ・ 主要地方道以外の市町村道 8,130キロメートル
- ロ. 交通安全施設等整備事業 22,520億円
- ハ. 維持修繕等 31,860億円
- ニ. 機械の整備 1,250億円
- ホ. 調査 710億円
- 計 257,400億円

③ 有料道路(高規格幹線道路を除く。)

- イ. 日本道路公団の行う道路の整備 7,300億円
- ロ. 首都高速道路公団の行う道路の整備 31,900億円
- ハ. 阪神高速道路公団の行う道路の整備 19,500億円
- ニ. 東京湾岸横断道路株式会社の行う道路の整備 8,600億円
- ホ. 国の助成を受けて地方公共団体及び地方道路公社等の行う道路の整備 16,300億円
- 計 83,600億円
- 合計 494,000億円

別表Ⅲ 衆議院予算委員会（96年12月6日）議事録より

菅委員 ……私はこの議論の中で、誤った三権分立の考え方がこの霞ヶ関に何となく俗論としてあるのではないかという感じがいたしているわけです。……三権分立というのは、司法、立法、行政というのが機能として分立をしているという意味であって、権限として、例えば国会と内閣が同じ権限といいたいでしょうか。同じ並列の問題だというのは、これは誤りだと思っております。

アメリカの場合は、主権者である国民が大統領を選び、同時に国会議案を選ぶわけですから、大統領と国会が同一のレベルであると考えerことは十分できると思いますが、日本の憲法構造はそうはなっていないわけです。つまり、国会は単に立法府であるだけでなく、まず行政の長たる総理大臣を指名する権利を持っている。また憲法66条では、内閣は国会に対して連帯して責任を負う、こう規定されている。そして41条では、国会は国権の最高機関にしてそして唯一の立法機関と明記いたしております。

こういった全体からして、国会は行政全般について行政監督権ともいべき権能を持っていると考えるのが私は適当だと思いますし、それなりに私も調べてみましたが、そういう考え方を持つ方もかなりおられます。この点について、基本的な問題ですので、ぜひ総理のお考えを聞かせていただきたいと思っております。

橋本内閣総理大臣 ……確かに憲法第41条において、国会は国権の最高機関である、そう規定されております。国会が、主権者である国民によって直接選挙をされたその議員から成っております国民の代表機関、こうした位置づけでありますから、国家機関の中で、何といたしましても一番主権者に近い、しかも最も高い地位にあるにふさわしい、そういう趣旨を当然のことながらこれはあらわしていると思っております。

同時に、憲法が国家の基本法則としてのいわゆる三権分立という制度を採用しております、これは行政権及び司法権との関係において、国会の御意思が常に他に優越するということでは私はないのではなかろうか、むしろ、そこまで最高機関と位置づけました場合に、司法との関係には非常に微妙な問題を生ずるのではないかという感じがいたします。

国会と内閣ということになりますと、65条で「行政権は、内閣に属する」と定めておりますけれども、同時に、憲法は議院内閣制を採用しておりますし、国会が立法や予算の議決権、国务大臣の出席あるいは答弁要求権等によって行政権を統制されることを認めております。また、「内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負ふ」と定められております。ですから、私は、内閣の行政権行使の全般にわたりまして政治的責任を、あるいはその政治責任を追及する上での行政監督権というものは、国会は当然のことながらお持ちになっていると思っております。

別表Ⅳ 公共事業の透明化のための関係法律の整備に関する法律案
(いわゆる「公共事業コントロール法案」)について

1. 趣 旨

この法律は、公共事業が国民の社会経済生活にとって重要な公的社会資本形成の中核をなすものであること、及びその財源が国民が徴収された税金その他の貴重な財源でまかなわれるものであることにかんがみ、国民に必要とされている公共事業を優先的かつ効率的に実施するため、公共事業の長期計画について、その内容及び決定過程の透明化、国会における承認、環境への影響その他社会的、経済的及び文化的な影響の評価等の措置を講ずることとし、これに必要な関係法律の整備を行うものとする

2. 公共事業関連長期計画

(1) 本法案における公共事業関連長期計画とは、

- ①治水、②治山、③急傾斜地、④海岸、⑤道路、⑥港湾、⑦漁港、⑧空港、
- ⑨住宅、⑩下水道、⑪廃棄物処理施設、⑫都市公園、⑬土地改良、⑭森林整備、
- ⑮沿岸漁場整備、⑯交通安全

の16をいうものとする

(2) 上記の計画については開始年次を統一すること

(3) 上記の計画については、5年毎に国会の承認を必要とすること

3. 計画策定手続

(1) 審議会の公開等、計画策定手続の透明化を図ること

(2) 国会手続：公共事業委員会を設置し、計画案を一括審議とすること

4. 計画終了後の評価手続

(1) 5ヵ年計画終了後に評価報告書を策定すること

(2) 報告書は国会に提出し、公共事業委員会で審議されるものとする

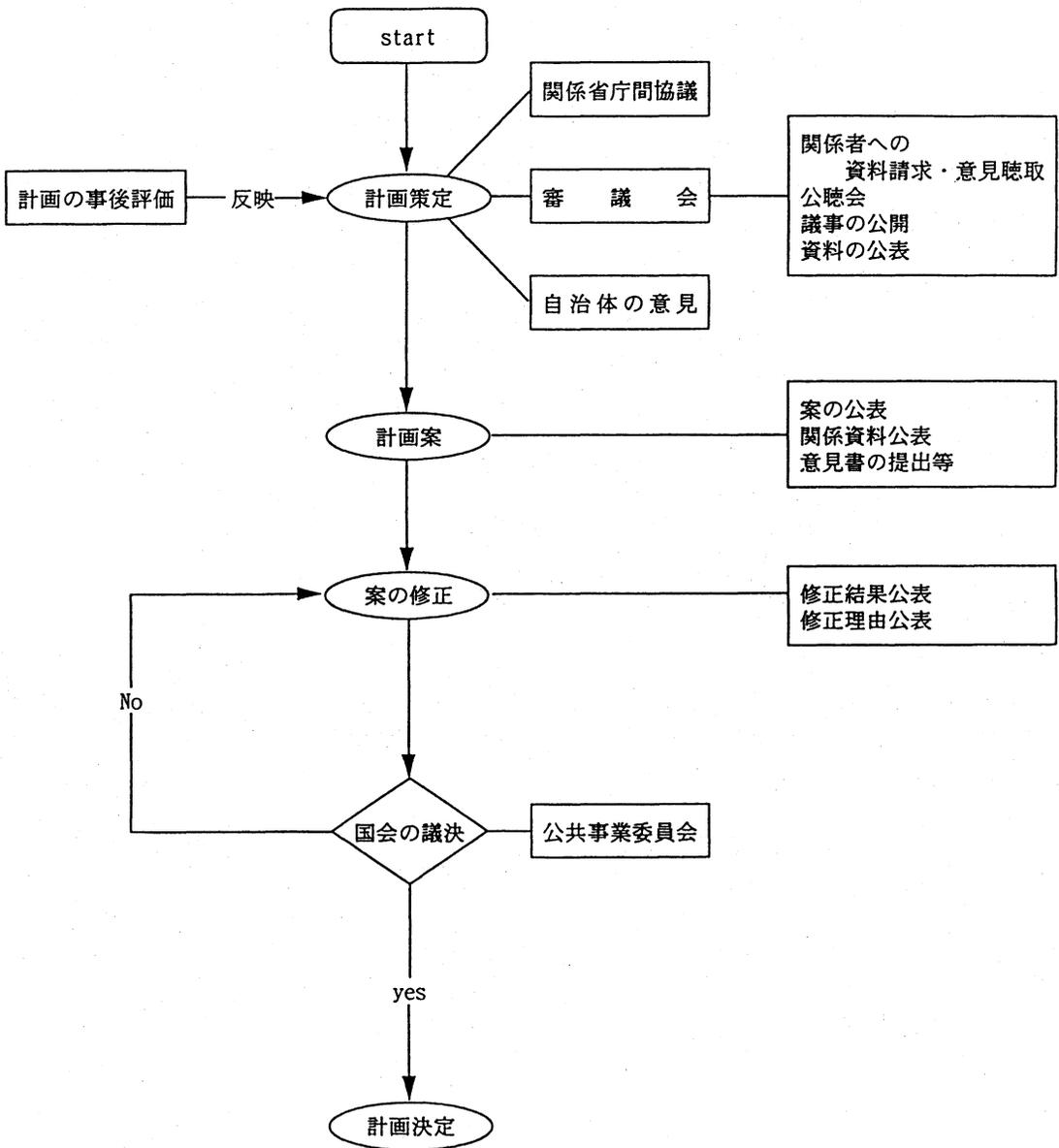
(3) 報告書は計画に反映されるものとする

5. その他

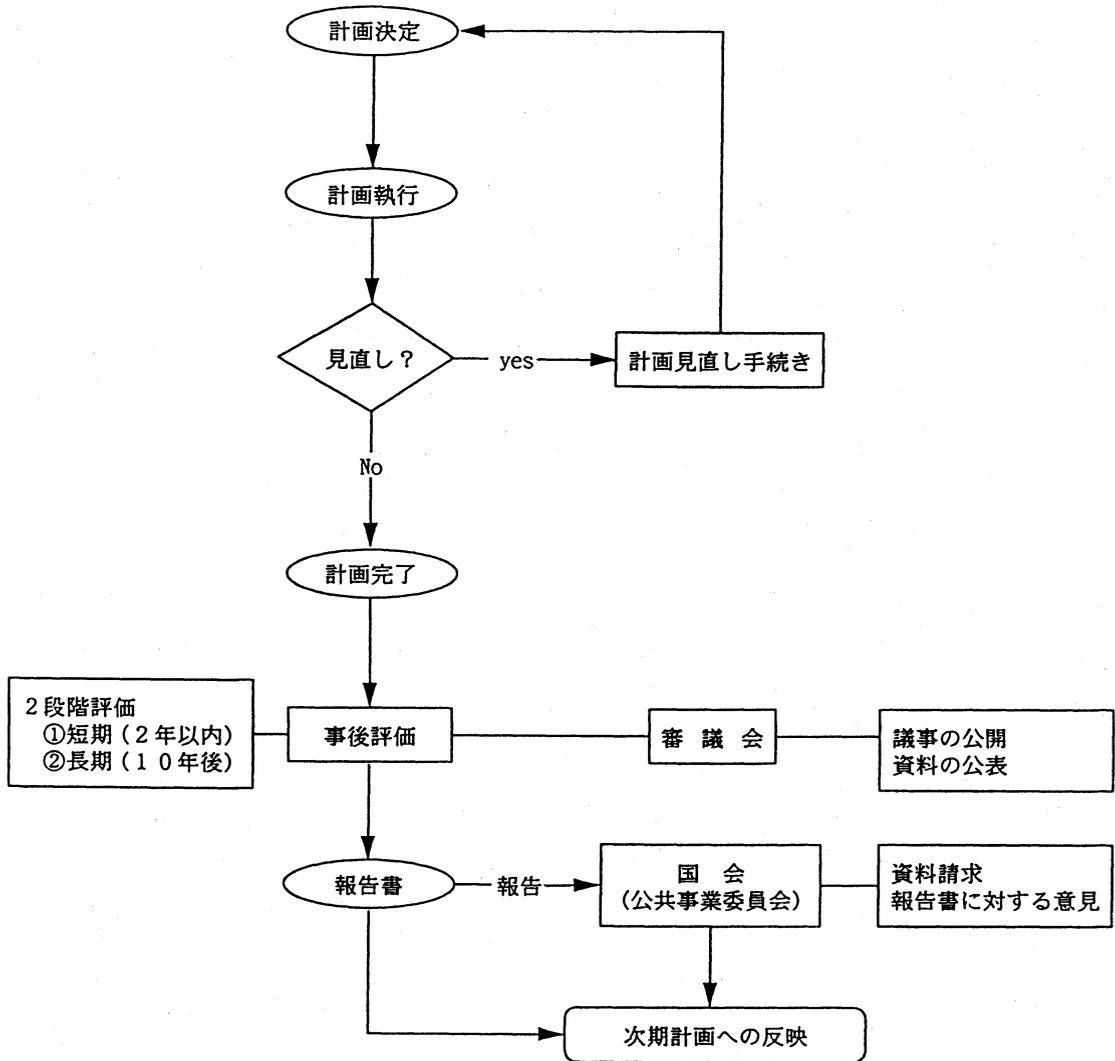
・道路等の特定財源については、一般財源化すること

以 上

別表V 公共事業5ヵ年計画策定手続



別表Ⅵ 公共事業事後評価システム



第5章 財政統計の改革

神戸大学経済学部助教授

大住 荘四郎

はじめに

これまでも、政府や公的企業に関する財政統計が、他の経済統計の体系と異なる基準のもとに作成されているために、それらの実態を把握することが困難であるという指摘がなされてきた。これは、日本政府の情報公開がオープンでないこともあるが、そもそも財政統計の根本にある思想や体系が、他の経済統計のそれと全く異なることに由来する面も大きい。

第5章では、まず、財政統計自体の特殊性をSNAなどの他の統計体系の思想や体系と比較検討する。その上で、現行の財政統計の持つ問題点をフロー・ストック両面から整理し、財政統計の改革のためには会計システムの抜本的な改革が不可避とする観点から、システムをも含めた財政統計改革の基本的ビジョンを示す。

1. 財政統計の特殊性

ここでは、財政統計の思想、体系を、その特徴を端的に示す「資金源泉主義」と「現金主義」の二つの視点から、経済統計体系の基礎的なフレームである国民経済計算(SNA, System of National Accounts)のそれらと比較することで、その特殊性を検討してみよう。

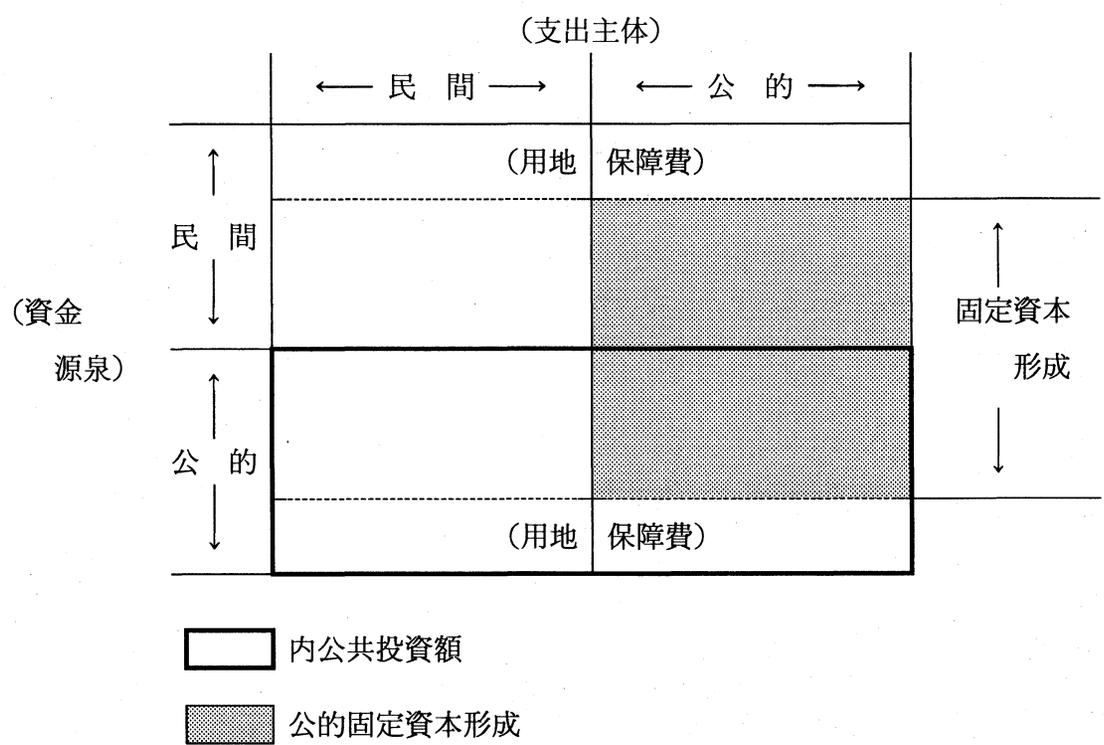
(1) 資金源泉主義と最終支出主体主義

まず第一に、購入された財貨・サービスの帰属主体を区別する方法で、支出に充て

た資金の出所によって行う方法（資金源泉主義）と最終的な購入者によって行う方法（最終支出主体主義）とが考えられる。前者は財政統計の基本にある考え方で、後者はSNAを始めとしたほとんどすべての経済統計が採用している考え方である。

では、具体例でその相違を考えてみよう（図1-5-1）。地方自治体が事業費の3分の1の補助をうけて実施する公共工事（たとえば道路建設や河川改修事業）を例にとると、①資金源泉主義にたつと、資金の出所によって区分するため3分の1は中央政府の事業、残りの3分の2は地方自治体の事業として計上される。一方、②最終支

図1-5-1 公共投資額と公的固定資本形成（I g）の範囲



(備考) 「生活大国の実現をめざす社会資本」
 (財) 日本経済教育センターより

出主体主義によれば、公共工事の工事費用全額を工事業者に支払ったのは地方自治体であるので、すべて地方自治体の事業となる。この場合、3分の1の国庫補助は、中央政府から地方自治体への資本移転である。財政統計が資金源泉主義に立つのは、常に資金の最終的な責任を負う経済主体を特定化する必要があるため、他方、SNAはその機能や効果に着目（後述する「発生主義」に依拠）することによる。

これは、財政統計における「公共事業費」とSNAでいう「公的固定資本形成」との範囲の相違を生む。前者が用地補償費を含むのに対して後者がこれを含まないなどの概念的な相違のほか、事業を資金の源泉で把握するのがあるいは最終支出段階で捉えるのかによって両者の範囲が異なる。たとえば、ダムの建設にあたり電力会社から受益者負担金を徴収しこれを事業費にあわせるような場合を想定すると、受益者負担金については、財政統計では公共工事額に含まれないが、SNAでは公的固定資本形成として算入している¹⁾。

このような統計理念の相違は、統計の範囲の違いに過ぎず本質的な問題ではないと思われるかもしれない。しかし、政府の役割の拡大に伴って財政規模が拡張したことや公的金融が肥大化したことなどに伴って、公的部門を包括的に捉えようとする「資金源泉主義」は、採算性や効率性などを事業単位ごとに捉える発想がないために経済政策の実施をめぐる様々な問題を派生させてきた。とくに、1970年代末から肥大化した「財政投融资」資金による「公的金融」の処理は重大課題である。

その第一は、1970年代以降「中成長期」に顕著となった「裁量的」財政政策によって派生する問題点である。景気が調整局面を迎える度に、景気対策が策定・実施されるようになったが、1980年代以降は中期的な財政再建を進める観点から、「公的金融」を活用した融資の拡大がかなりのウェイトを占めた。

第二は、1980年代の民営化の議論が事業主体の民間企業化に終始し、金融面まで波及しなかったことである。事業主体の民営化と同様に、融資主体の民営化あるいは民間金融機関による代替は当然議論されるべきであったが、日本においては、事業分野でも事業の執行とファイナンスの分離を前提とした民間委託などの民営化手法は、ほとんど考慮されてこなかったこととも関係があろう。本来であれば、利子補給などの間接的な政策手段を活用することで、より効率的に政策金融と同様の政策効果を達成

しえたと考えられるが、公的資金の肥大化に伴い、構造的にも政策金融機能が高度成長期にも増して重視されてきた。このような「循環的」あるいは「構造的」な公的なファイナンスの拡大によって、機能や効果に対する十分な事前評価がなされないまま政策運営が進められてきたために、公的部門の会計システムが「民間的な発想」から一層かい離したものとなった。

(2) 現金主義と発生主義

財政統計のより根本的な問題は、会計年度の現金の収支を原則とする（現金主義）会計方式を採用していることにある。これをSNAを始めとする経済統計体系が採用している発生主義と比較することによって、現金主義会計システムの問題点を整理してみよう。

これらは、もともと取引の記録時点の捉え方の相違で、現金主義は、支出や所得の受払いについて、その支払が実際に行われた時点を記録時点とする方法を言い、一方、発生主義は、取引が実際に発生する時点を記録時点とする方法を言う。

「現金主義」と「発生主義」とで取引の記録時点が異なるのは、基礎となる取引の時点と支払が行われる時点とがかい離している場合で、一般的には支払の繰り延べを伴うような場合のほか、税や社会保障関係の強制的移転に広くみられる。前者の場合、実際の取引と同時に支払義務が生じることから、実際の支払がなされるまでの期間は、債権および債務を金融勘定に記録することによって体系的な整合性を保つことができる。

1968年SNAでは、一般政府の諸機関に対する義務やその契約に基づく経常移転に関する記録時点についての一般的な原則は、それらが罰則なしに当然支払われるべき時点で記録（支払義務主義による記録）する（1968年SNA、パラ7.61）とし、それ以外の経常移転は実際に行われた時点での記録（1968年SNA、前掲）としている。つまり、財政統計の基本である現金主義を原則としながら、発生主義とかい離の生じやすい強制的な移転については、現金主義ではなく支払義務主義を例外的に採用していることになる。

ところが、1993年SNAでは、財政部分についての例外的扱いを排除し、中枢体系

のすべてに「完全発生主義」を採用することとなった。これによりSNAの体系的な整合性は確保できるが、反面、財政統計が「現金主義」会計システムに固執するかぎり、両者の調整が重大な問題となろう。

(3) 現金主義の問題点

では、現金主義会計システムは、現実にはどのような弊害をもたらすのか考えてみよう。財政統計の歴史は古代王朝の成立に起源を発するといわれ、市民社会の形成とともに、議会を通じた予算手続きの民主的な管理がなされてきたが、近年に至るまで政府会計システムは、民間企業の採用する会計準則とは全くかい離した基準が維持されていることは驚くべきことである。

現金主義会計の基本はあくまで一定会計期間の収入と支出のバランスをみることにある。財政統計では、あくまで実際の収支が重要なので、その費目の内訳（たとえば経常的支出項目と資本的なそれとの区分）やフローとストックとの結びつきなどは第二義的な扱いとなる。たとえば、資産の取得や処分についても、現金主義会計では、取得価格や処分価格が重要で、実際に保有している間の資産価格の変動や減価償却などは実際に支出項目として計上されない限り（例えば、維持補修費の支出）考慮されることはない。また、現金主義による限り、債務負担行為のような「会計テクニク」を駆使することで、単年度会計の収支あわせを行う余地も残している。これでは、「隠れ借金」などの問題にみられるように財政そのものの情報公開が行われない、あるいは公開されてもよほどの政府会計の「専門家」でなければ理解できないという「情報」としての財政統計そのものの意義が問われよう。

① フローの問題点

フローそのものから生じる問題点は、会計システムそのものに由来する。現金主義会計は単年度の収支を重視し、その用途に制約を課すことで予算の執行そのものを民主的管理することがその目的である。執行プロセスそのものが議会の審議に沿ったものであることが最重要課題となるため、当初決められたとおり執行するつまり予算額を100%近く執行することが、予算の積算が適正であったことを事後的に示すこととなる。また、同時に収支が少なくとも均衡していること（実績が予算

に見合っていること)が、翌年度以降の予算の積算根拠となるため、この意味からも使途(項、目)ごとの収支の均衡が何よりも重要となる。

このようなシステムでは、予算の執行の結果を事後評価する仕組みが内在しない。このため、官庁会計では、個々の事業予算の節約、執行の効率化、事業の効果など、民間企業では当然重視される基準がないため、結果的に執行・配分両面の非効率を生む。

また、現金主義会計では、「債務負担行為」にみられるように単なる支出の繰り延べを行う「会計テクニク」を活用し単年度の支出額を表面的に節約することはできる。しかし、このようなことが財政システムを中期的に悪化させてきたことは、これまでの事例からも明らかであろう。

② ストックの問題点

政府の貸借対照表では、土地、金融資産をはじめ取得価格が基準となっているため、政府の純資産評価が困難である。SNAでの資産評価でも、財政統計を基本としているため、一般政府の扱いにいくつか例外が設けられている²⁾。

特に、1968年SNAでは、道路、ダムおよび防波堤のような多くの社会資本は、これらの資産への維持・補修によって無限の耐用年数が保証されるものと仮定していたために「固定資本減耗」を計上していない。これは、多くの社会資本はきわめて長い耐用年数をもち、期待される機能は通行や治水などの基本的な用途に限定されているため、多少の老朽化はあっても基本的な機能には影響しないと考えていたためである。

このため、日本の国民経済計算では社会資本ストックにグロスとネットの区別はない。社会資本もいずれは除却が必要となるが、1968年SNAでは、通行や治水のような基本的な機能を果たしえなくなった段階で当該資産を除却する(サドンデス方式)を採用している²⁾。このことは、資産評価のうえで、実物資産(この場合は「再生産不可能有形資産」)がSNAでも過大評価されている可能性が高いということである。

公的企業についても時価評価がなされていないことによる資産評価の問題は重大である。

③ フローとストックとの関係

「現金主義」会計の最も根本的な問題は、フローとストックの関係がきわめてあいまいであることにある。

第一は、社会保障基金の扱いである。とくに、「公的年金」会計をみると、高齢化の進行に伴って数次にわたる需給要件の見直し、負担水準の引き上げが繰り返されている。これは、現金主義会計が当該年度の年金収入と給付の差額を記録するだけにとどまっており、現行で積立方式を採用しているにもかかわらず将来給付義務の発生に伴う支払の増加分を「年金債務」として計上していないことによる。社会保障基金の「公的年金」の資産、負債が「発生主義」ベースで計上されていないために、将来の支出額が見えにくいのである。

第二は、社会資本ストックの扱いである。日本の社会資本ストックも高度成長期に整備されたものを中心にやがて更新期を迎える。更新投資の多くは「義務的経費」であるが、現金主義会計システムでは資産と資金フローの管理が全く別個になされているために、ストックの規模の拡大に伴う更新投資・維持補修費の負担が不明である。

今日、成熟化段階を迎えた財政制度を把握する道具としての財政統計の意義がますます重要になっている。しかしながら、資金源泉主義と現金主義という思想、体系によって形成された財政統計では、情報としての価値が著しく損なわれている。今こそ、思想の変革が必要なのである。

2. 財政統計改革の基本方向

では、財政統計改革の基本的方向を段階的に考えてみよう。

(1) 現金主義会計システムの修正

現行のシステムを変革する第一の手法は、すでに日本でも三重県をはじめいくつかの自治体で採用されている「現金主義会計システムの修正」である。まず、各部門ごとに、予算のシーリングをかける。その上で、部門ごとの予算節約のインセンティブ

を高めるために、節約額の大きさに応じて新年度の新規事業に予算を優先的に割り振る。このような方式をとれば、「部局最大化理論」(Niskanen1971)によって説明される「官僚機構」の行動原理を逆に予算の節約と効率的執行へのインセンティブに転換することができる。しかし、このような現金主義会計の部分的修正では、その成果はやがて収斂する。中長期的には、より抜本的なシステムの変革が必要となるのである。

(2) NPMによるシステムの変革

では、よりシステムの変革に踏み込んだ第二の手法を考えてみよう。これは、第3章の「行政システムの変革」で提示したNew Public Management(新しい行政管理、以下ではNPMとする)の様々な組織変革であり、これを伴わなければ、発生主義会計システムへの転換は図れない。

NPMの組織変革の古典的モデルはおおよそ次のように示される(Ferlie, Ewan他1996、P.10~14)。

① NPM Model I : 効率性の追求

公的部門に民間企業的な行動様式を求めるもの。

- ・ 予算の執行の自由度を広げ、効率的な予算の執行が可能な仕組みとする。
- ・ 業績目標と業績評価システムを採入れ、「経営」に関する裁量権をマネージャーに与える。
- ・ 業績評価基準を受益者(顧客である国民あるいは住民)の立場を尊重し、透明で明確なものとする。
- ・ 経営の裁量の範囲を広げることで、予算執行や組織運営といったプロセスに関する民主的な監視システムから業績(結果)に対するアカウンタビリティ(説明責任)へと行政管理手法に転換していく。

② NPM Model II : ダウンサイジングと分権化

ヒエラルキー的な組織を細分化したシステムに分割し、マネジメントしやすい自律的な単位とするもの。

- ・ 大規模なヒエラルキー的組織から組織の小単位化、フラット化を進める。
- ・ 組織の内部取引を契約型システムへと転換する。

- ・行政機関を企画・管理部門と執行部門とに分離し、後者を民営化、エイジェンシー化、あるいは内部市場化する。
- ・契約型システムで組織を細分化することにより、執行部門は一定の管理のもとで自律的で柔軟な経営システムに転換できる。

このようなNPMの活用によって会計システムが小規模な自律的な単位へと転換することによって、ヒエラルキー的システムを前提とした「資金源泉主義」「現金主義」のもつ弊害を取り除き、発生主義を原則とする企業会計方式へと転換することがはじめて可能となる。

(3) 発生主義会計への転換

自律的にマネジメントしうる会計単位の細分化（ダウンサイジング）ができれば、発生主義会計システムへの転換は容易になる。

発生主義会計システムへの転換は、現金主義会計システムの問題点をかなり解決してくれる。フロー面で問題となる債務負担行為のような支出の繰り延べが無効になるし、一般会計と特別会計との間の不透明な繰り入れによる「やりくり」をも排除できる。また、節約や効率的な執行のインセンティブを組み込むことも容易である。たとえば、業績評価システムを通じて給与・ボーナスの上昇というかたちのインセンティブ条項を設けることも考えられる。

また、フローとストックとの関係では、まず「公的年金会計」は、発生主義会計システムへ転換を図ることで十分であろう。この場合、年金債務を計上することで純資産が明かとなる。「社会資本」は、まず第一に、現在取得価格で記録している実物資産を物価の上昇、技術革新、社会のニーズの変化に対応させるため時価評価に転換する必要がある。その上で、適正な減価償却を計上し純資産額を算出する。

たとえば、一般政府の保有している実物資産は、SNAでは時価評価されており、これをみる限りでは適正な「減価償却」を計上すればすむことである。しかし、現行の「公営企業会計」は取得価格ベースで記入されているが、すべて時価評価が必要である。これにより適正な純資産が計上されるだけでなく、減価償却費用とこれに伴う料金システムが透明化される。

このような官庁会計システムの抜本的な転換を行っている先例として、イギリスなどの「資源会計方式」がある。道路のような社会資本の整備には、資本の保有コストが伴う。イギリスの会計方式では、公的な資産に一定の割合（長期国債の金利などを参考に設定）の資産保有コストを費用に加算している。このような資産保有コストを明示的に費用に加えることで、事業の早期完成や資産のより効率的な利用を促す効果をもつ。

そもそも「資源会計方式」とは、政府全体（連結会計）と部門単位（個別会計）との財務諸表を作成を前提とし、発生主義会計と資金調達コストのみならず資産保有コストをもあわせた資本コストを含めた会計システムである。財務諸表は、「運営計算書」「貸借対照表」「資金収支計算書」の三種類からなり、「運営計算書」は企業会計での「損益計算書」に相当する。資源会計方式への移行は、官民あるいは政府組織間での比較が可能となり、競争環境の整備だけでなく、「ヤードステック方式」による効率化の目標値の設定など政策的な活用の幅が格段に広がるとともに、財政統計の情報公開が一気の加速される。

おわりに アウトカム評価の仕組みへ

このような「資源会計システム」への移行によって、すべての課題が解決されるわけではない。第3章で示した三つのE（Economy, Efficiency, Effectiveness）のうち、Effectivenessは、たとえば、運営計算書の差額の大きさでは、社会資本や社会福祉のような公共財の評価はできない。これは、アウトカム評価の仕組みを会計システムとは別個に構築する必要がある。

これは、NPMの新たなモデルとして提示されている（Ferlie, Ewan他1996、P.15）。政府部門に民間部門のような行動様式を過度に求めるのではなく、公共財にはそれに適したアウトカムの評価システムの構築が必要なのであり、また、公務としての倫理や衡平といった価値観も重要なのである。評価システムの提案は本稿の範囲を逸脱しているが、少なくとも、会計システムの変革と一体となった財政統計の改革が、行財政改革の第一歩である。

(注)

- 1) SNAにおいても、財政統計の思想的影響は小さくない。例えば、「公的固定資本形成」は、「一般政府」だけではなく「公的企業」も含むことから、「公的」の範囲は資金の源泉によって区分されることがわかる。
- 2) 株式の評価には典型的に現れる。
- 3) 除却額は調整勘定に計上されている。
- 4) Ferlie, Ewan他(1996)は、さらにNPMのモデルⅢとして「ボトム・アップ型」と「トップ・ダウン型」があることを示しているが、本質的ではない。

(参考文献)

- Boston, J. (1997) 'Public Management The New Zealand Model' (Oxford; Oxford University Press)
- Ferlie, E. Pettigrew, A. Ashburner, L. and Fitzgerald, L. (1996), 'The New Public Management in Action' (Oxford; Oxford University Press)
- 山本清(1997)「政府にも企業会計方式」『1997年3月20日付け日本経済新聞「経済教室」』
- 大住莊四郎(1997)「1993年SNAにおける公的部門の主要な論点」『季刊国民経済計算』No.110

第 2 部
財政の資源配分、
所得再分配構造の改革

第6章 公共投資・財政投融資の改革

大阪大学大学院国際公共政策研究科教授

跡田直澄

1. 官主導型システムの限界

政・官・財の鉄のトライアングルに支えられた日本型社会・経済システムは、経済が未発達な段階では、確かに経済成長という単元的目標を達成するために効果的であった。しかし、高度経済成長を達成し、成熟期に到達した今日では、国内的にも国際的にも日本をとりまく環境は大きく変化し、それに伴い市民の価値観やニーズも多元化してきた。旧態依然とした日本型社会・経済システムはもはや機能不全に陥っている。このような硬直的システムの構造改革を進め、市民の閉塞感を早急に打破しなければ、21世紀の日本が豊かで活力を維持し続けることは不可能である。

もともと、社会・経済のプリンシパル（主役）は市民であり、政・官・財はその主役に奉仕するエージェント（代理機関）にすぎない。ところが、わが国では、単元的なサービスしか提供できない官が政界・財界と癒着し、肥大化するとともに、あたかも官自らがプリンシパルであるかのように振舞い、今日では住専問題、カラ出張問題、官の論理による非効率な財政支出などさまざまな側面でむしろ弊害を発生させている。このように日本型社会・経済システムの中核をなしてきた官の規模を縮小させ、一つのエージェントという本来の姿に変えていくこと。規制緩和や行財政改革により、これを実現しなければ、21世紀の日本はいわゆる「ジャパン・ナッシング」になってしまうであろう。

国と地方の長期債務に隠れ借金を加えると、有能であったはずの官が作り出した累積債務は1997年度末には570兆円になるとされている。単年度の税収は国と地方を合わせても100兆円程であるから、6倍弱の長期ローンを抱えていることになる。個人

の住宅ローンとしてみると、年収の6倍程の借り入れということであるから、かなり返済が苦しくなるレベルに達していると考えられる。個人と政府では考え方が異なるかもしれないが、これだけの累積債務があれば、単年度の支出の20%以上を借金返済に当てなければならなくなり、財政の硬直化を助長することは容易に予想できる。それを避けるためには、やはり財政の立て直しが急務である。

ところが、これまでの財政再建論議のほとんどは短絡的な行政改革手法論に終止している。そのような小手先での歳出削減で対処してきたために、本質的な財政構造改革ができず、結果的に税制を放置するというかたちでの増税による財政再建に頼ってきた。なぜこのように大規模な累積債務を抱えてしまったのか。その原因分析から始めなければ、いつまでたっても真の財政健全化を達成することはできない。

そこで、本章では、まず政府の財務分析にもとづいて、なぜ財政構造改革が必要なのかを明らかにする。その後、政府の財務状況を悪化させている根本的原因であり、しかも近年その非効率性ゆえに批判の高まっている公共事業および財政投融资事業に注目し、それぞれのどこに問題があるかを明らかにしながら、その改革のあり方を検討してみる。

2. 政府の財務状況：資産内容の悪化

国と地方を合わせた政府の財務状況を表2-6-1で見ると、長期累積債務は1995年末で257兆円、負債合計は同年末で435兆円となっている。一方、大蔵省の財政赤字キャンペーンによると、1997年度末の政府債務合計は570兆円に達するとされている。いずれの数字でみても、巨額な累積債務を抱えていることには変わりはない。しかし、果たして一国の財務状況を負債残高だけで議論することに意味があるといえるのであろうか。初歩的会計の知識から明らかのように、もし負債を上回る資産を保有しているならば、負債規模はそれほど問題ではない。

より詳細な政府の財務状況を改めて同表で見ると、資産から全負債を差し引いた正味資産は一般政府レベルでは1995年末でも421兆円に達している。この数値から、将来取り崩すことになる予想される表2-6-2に示した社会保障基金の正味資産

表2-6-1 政府の財務状況

単位：兆円

項 目	70	75	80	85	90	95
① 有形資産	32.1	88.7	180.5	251.2	402.4	478.1
1. 純固定資産	22.0	65.2	135.7	187.1	266.5	359.8
2. 再生産不可能資産	10.1	23.5	44.8	64.0	135.9	118.3
(1) 土地	8.9	20.5	39.9	58.7	129.8	109.7
(2) 森林	1.2	3.0	4.9	5.3	6.1	8.5
② 金融資産	13.7	36.4	83.3	135.3	256.1	378.0
期末資産	45.7	125.1	263.8	386.4	658.5	856.1
③ 負債	8.8	33.2	124.8	220.2	297.0	435.2
3. 長期債券	4.1	18.2	80.6	151.3	179.5	257.0
④ 正味資産	36.9	91.8	139.0	166.3	361.4	420.9
期末負債&正味資産	45.7	125.1	263.8	386.4	658.5	856.1

注) 期末資産=①+②

① 有形資産=1+2

2. 再生産不可能資産=(1)+(2)

④ 正味資産=期末資産-負債

出所：平成9年版『国民経済計算』（経済企画庁編）

表2-6-2 95歴年末一般政府の部門別財務状況

単位：兆円

項 目	合 計	中央政府	地方政府	社保基金
① 有形資産	478.1	18.9	98.7	0.6
1. 純固定資産	359.8	0.0	0.0	0.0
2. 再生産不可能資産	118.3	18.9	98.7	0.6
(1) 土地	109.7	18.8	90.3	0.6
(2) 森林	8.5	0.1	8.4	0.0
② 金融資産	378.0	140.9	37.1	211.4
期末資産	856.1	159.8	135.8	212.0
③ 負債	435.2	334.8	110.4	1.5
3. 長期債券	257.0	222.1	34.9	151.3
④ 正味資産	420.9	-175.0	25.5	210.6
期末負債&正味資産	856.1	159.8	135.8	212.0

注) 期末資産=①+②

① 有形資産=1+2

2. 再生産不可能資産=(1)+(2)

④ 正味資産=期末資産-負債

出所：平成9年版『国民経済計算』（経済企画庁編）

211兆円を差し引いても、なお210兆円の正味資産が残ることになる。負債をはるかに上回る資産を保有しているのであるから、これらの数字を見る限りでは、わが国の財政状況はフロー面を別とすれば、ストック面ではまだそれほど危機的状況に陥ってはいないと判断できる。つまり、計上されている資産額がマーケットでそれだけの価値を持つならば、この判断が受け入れられるのである。

問題は政府保有のその資産の中身にある。まず、金融資産378兆円のうち、社会保障基金を中心に120兆円近くが財政投融资計画に投入されている。財投機関が公的企業としてその資金を有効に使い、形成した資産からの収益で利子込みの元利合計を将来返済可能か否かという点が問題なのである。つまり、金融資産の約3分の1は財投機関の資産内容と直接関係しているのである。

一方、有形資産478兆円のうち、360兆円に昇る純固定資産と118兆円の再生産不可能有形資産が、マーケットで本当にこれだけの価値を持っているか否かという点も問題である。一般政府の有形資産額は基本的には公共投資ないしは社会資本整備による資本形成の結果の評価額であるから、有形資産の評価の問題は実は公共投資や社会資本整備の中身の問題ということになる。しかし、道路、治水、港湾、空港などの公共投資や社会資本整備は、国の一般会計や地方の普通会計による直接的支出という形よりも、基本的には、それぞれの特別会計や財投機関を通じて行われている。したがって、政府保有資産の評価の問題は、根本的には、特別会計や財投機関の財務状況にあるといっても過言ではない。

もちろん、有形資産の中には売却が不可能な資産も含まれている。これらをどこまで負債の裏づけとみるかも問題である。もし一般政府の有形資産と財投機関の有形資産全てが売却不可能資産というのであれば、負債の裏づけとして評価できる資産は258(=856-360-118-120)兆円にすぎなくなり、大蔵省の財政危機キャンペーンにおける累積債務額570兆円の55%が保有資産では返済不可能な債務(国民にとっては不良債権)となろう。これでは、わが国はもはや破産状態にあるということになる。

売却可能な真の資産がどの程度あり、それが負債とどのような関係にあるかを明らかにしなければ、わが国の財政状況を正しく評価できない。こうした側面からの議論が全くなされず、資産に関する情報も十分には公表されていない。つまり、真の財務

状況を十分に把握もしないまま、財政危機キャンペーンが行われているのである。これではどこをどのように改革すべきかの客観的議論ができない。

財政危機の本質的な問題は負債ではなく、むしろ資産の中身にあり、しかもそれは公共投資という名のもとに特別会計や財投機関を通じて形成されている。巷間言われているように、各会計や財投機関が杜撰に経営されているならば、わが国の財政状況はマクロ統計で見ると以上に実は悪化しているのかもしれない。破産状態まではいいないとしても、民間ならば金融機関から見放されるレベルに至っているのかもしれない。そこで、以下では、わが国の財政構造を抜本的に見直し、財務内容を改善していくために、公共事業と財政投融资事業の改革のあり方を順に検討することにしよう。

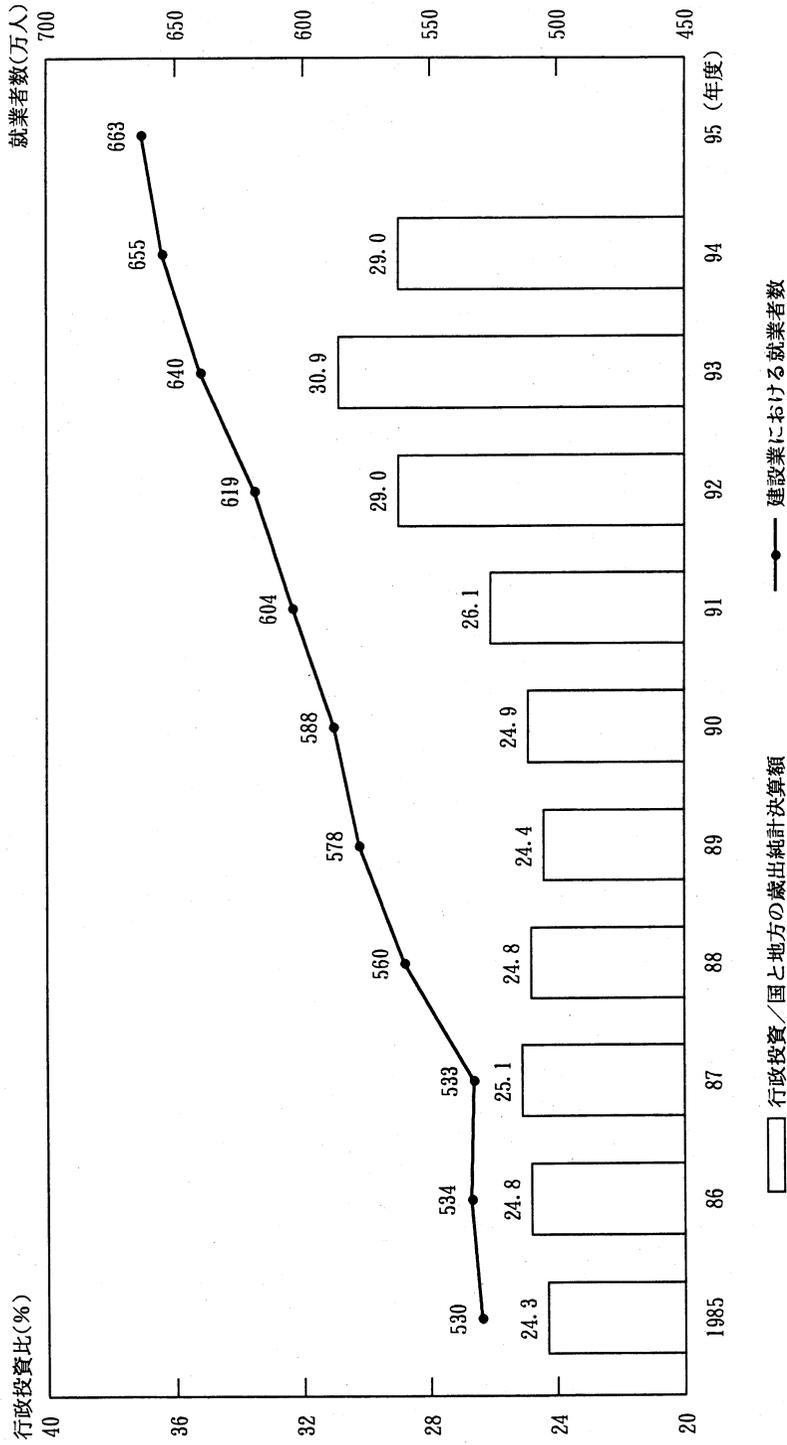
3. 亡国の公共事業：整備計画から事業評価へ

1994年度の国と地方を合わせた行政投資実績額は47.8兆円である。金額的な巨大化とともに、それが国と地方の歳出純計額に占める割合も、図2-6-1に示したように、バブル期の25%前後からバブル崩壊後には30%前後にまで跳ね上がっている。景気対策で追加されたとはいえ、行政投資実績額の対GDP比は94年度には10%に達した。巨額な公共事業が実施されているが、そのどこに問題があるのか。本節では、この点を明らかにするとともに、それを是正する方法を検討する。

(1) 公共事業の非効率化：行政の限界

10兆円を超える大規模な景気対策にもかかわらず、その効果は不況の深刻化に歯止めをかける程度のもにすぎず、景気を好転させるほどのものにはならなかった。こうした現状に対して、いわゆる乗数効果の低下という理論的根拠で景気対策としての公共事業政策に批判が強まり、ケインズ政策からの撤退までが表明されるに至っている。

図2-6-1 土建国家の実態



出所：「行政投資」(地方財務統計)・「地方財政白書」(自治省編)・「労働力調査」(総務庁)

しかし、これだけの規模の景気対策の実施は確実に建設業界への支出増となっているため、建設業の就業者数は図2-6-1に示されたようにバブル崩壊後も増加し続けている。建設業を肥大化させてきた土木事業偏重型の景気対策。これが図2-6-2に示したような構造の土建国家にわが国を変えてしまったことは確かに問題であるが、建設業の生産を増大させていることは事実であり、公共事業が景気対策として全く無意味なものになったわけではない。むしろ、問題なのは波及効果がほとんどないような公共事業しか行っていないことにある。

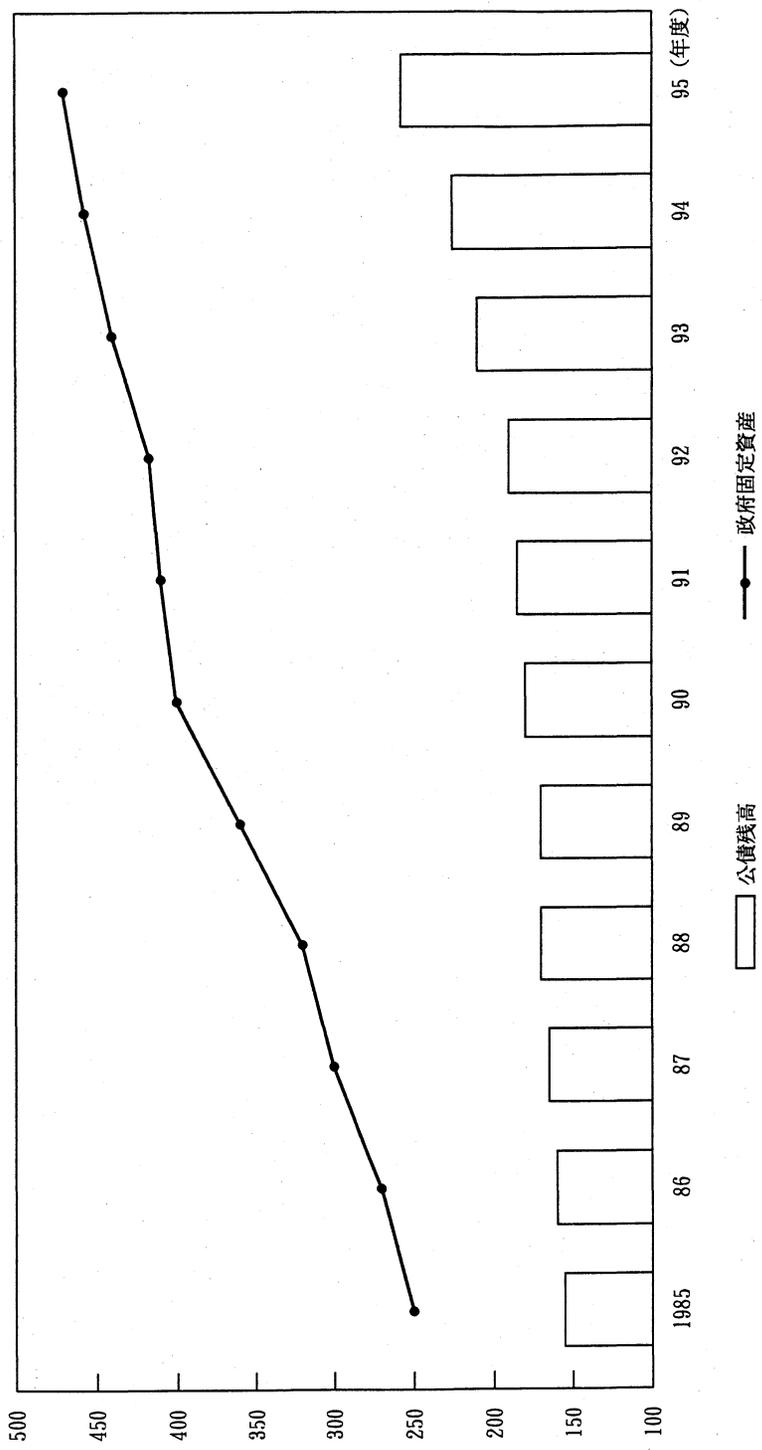
ほとんど波及効果のないあまりにも非効率な公共事業を景気対策として行った例としては、次の2つのケースが指摘できる。一つは、補正予算段階での巨額な景気対策であったため、大規模事業を発注できなかったから、中小事業者へのお裾わけ的な小規模事業の多量な発注で予算を消化したケースである。他の一つは、公共事業用地の先行取得ということで外郭団体の保有している土地を買い上げるという予算消化のケースである。

これでは通常の乗数効果が発揮されるはずがない。しかし、この乗数効果の低下は、公共事業が景気対策として機能しなくなったことではなく、意味のない公共事業を景気対策として行ったことを意味しているのである。この点が明確に議論されていないため、景気対策としての公共事業の無意味さが必要以上に喧伝されている。問題の本質は、むしろ、景気対策として意味のある公共事業を企画する能力を行政が失っていることにある。

(2) 不良資産を作り出す公共事業

公債を発行し、公共事業を実施しても、景気を下ざさえる程度の効果しか望めない。こうした景気刺激効果の減退とともに、近年の公共事業は生産力向上につながる資産形成にもなっていない。つまり、公債発行を財源として社会資本を形成しても、景気回復さらには経済成長が実現されないため、税の増収により借金を返済することができず、負債を累積させるだけになってしまう。図2-6-3に示した92年頃からの公債残高の急増は、まさにこの状況を反映している。

図2-6-3 公債残高と政府固定資産



出所：「国民経済計算年報」（経済企画庁）

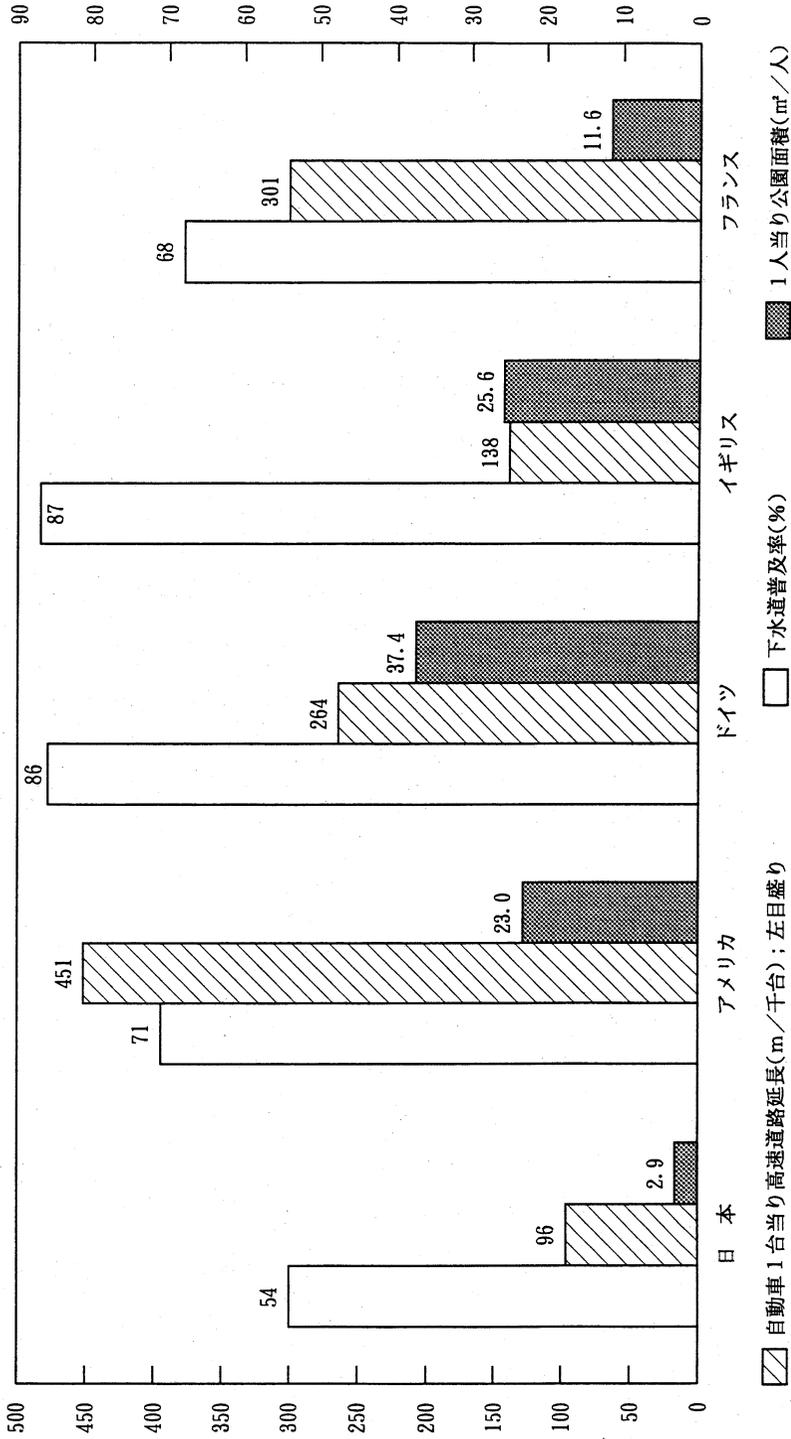
さらに問題な点は、帳簿上では同図に示したように、政府固定資産は順調に増大しているが、実際にはその資産価値がかなり過大評価されているおそれがあることだ。その原因としては次の二つが考えられる。一つは、新たに形成された社会資本が生産力の向上にほとんど役立たないならば、その資本の市場価値は形成コストを大幅に下回ることになる点である。他の一つは、以前に形成された社会資本に対して公会計では減価償却を企業会計と同様には考えていない点である。そのため、政府保有資産は真の市場価値よりもかなり過大評価されている可能性がある。

負債に見合うだけの資産があるのか、あるいはその資産で投下資金を回収できるのか。実際には、返済不能額がすでに表面化した国鉄清算事業団や国有林野事業と同様に、資金回収など望むべきもないほど資産内容が悪い特別会計や事業団がかなりあると考えられるから、政府固定資産の真の価値が図2-6-3に示されているほど長期負債を大きく上回っているとは考えられない。つまり、公共事業という名のもとに、景気対策としてだけでなく、生産力向上にも役立たない社会資本形成が続けられてきたということである。この点でも、行政の事業内容の企画力に疑問を表明せざるを得ない。

(3) 整備計画と配分の固定化

景気対策としてだけでなく生産力向上にも役に立たず、赤字を累積させてしまうだけの亡国の公共事業が、社会資本整備計画期間の延長による7.8%の減額だけで、98年度もまた実施されようとしている。このような形で公共事業予算が決定されてしまう直接的原因は、①図2-6-4に示した社会資本整備水準の国際比較により日本の遅れを声高に主張し、②それを根拠に計画期間全体の予算規模を含む社会資本整備計画を策定してしまうことにある。しかも、これこそが行政の企画能力を完全に失わせてしまった根本的原因なのである。

図2-6-4 社会資本整備状況の国際比較



出所：「データで読む日本の経済」（経済企画庁）

① 無意味な国際比較

日本の社会資本整備水準の低さを示すときにしばしば用いられるのが、図2-6-4に示した下水道普及率、自動車1台当り高速道路延長距離、1人当り都市公園面積などの欧米諸国との国際比較である。しかし、山間地域の多さなどの国土の状況、代替的交通手段の整備状況、生活スタイルの違いなどの各国の特徴を考慮せずに、数値だけを比較することに意味があるといえるのだろうか。

図2-6-4のような国際比較で用いられている下水道普及率は、建設省の公共下水道による処理分しか考慮していない。しかし、わが国ではほとんどの山間地域においてすでに厚生省の簡易下水道が、また農村地域でも農林水産省の農業集落排水事業による下水道が普及している。こうした事業による下水処理分を全く考慮せずに、建設省の公共下水道による処理分だけで国際比較を試みるのは、故意に整備水準を低く見せ、事業予算を確保しようとしているとしか考えられない。

また、自動車1台当り高速道路延長距離という指標で国際比較が行われているが、社会資本としては高速道路だけではなく、むしろ鉄道などの他の交通手段を含めた人および物資の総合的輸送力での比較でなければ意味がない。このような指標であえて比較しようというのは、明治期の欧米列強へのコンプレックスをいまだに引きずっているからなのかと疑いたくなる。

さらに、一人当り都市公園面積での比較にいたっては、日本の風土や国民のライフスタイルさえも無視したものといわざるを得ない。この低さは、可住地面積が少ないうえに、都市部への人口集中が極度に進んだために生じているにすぎない。この指標は、むしろ人口の分散を図るための公共事業の必要性を示していると解釈すべきものである。

② 行政能力を失わせる無責任な社会資本整備5か年計画

しかし、実態はこうした無意味な国際比較にもとづき一層の社会資本整備水準の必要性を主張し、それを根拠に各社会資本について表2-6-3に示したような整備5か年計画が策定されている。問題は、各計画において不必要な整備需要を根拠にその整備水準目標が定められていることとともに、総事業費までも明記されていることにある。

表2-6-3 各種社会資本整備計画

単位：億円、()内は対前計画比%

項目	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000
道路	第十次道路整備五箇年計画 総事業費 530,000 うち地方単独 139,000		第十一次道路整備五箇年計画 総事業費 760,000(1.4倍) うち地方単独 252,000(1.8倍)											
港湾	第八次港湾整備五箇年計画 総事業費 57,000 うち地方単独 5,398				第九次港湾整備五箇年計画 総事業費 74,900(1.3倍) うち地方単独 6,700(1.2倍)									
治山	第七次治山事業五箇年計画 総事業費 19,700 うち地方単独 800		第八次治山事業五箇年計画 総事業費 27,600(1.4倍) うち地方単独 1,600(2.0倍)											
治水	第七次治水事業五箇年計画 総事業費 125,000 うち地方単独 18,000		第八次治水事業五箇年計画 総事業費 175,000(1.4倍) うち地方単独 26,000(1.4倍)											
下水道	第七次下水道整備五箇年計画 総事業費 165,000 うち地方単独 45,300				第八次下水道整備五箇年計画 総事業費 237,000(1.4倍) うち地方単独 68,300(1.5倍)									
廃棄物 処理施設	第七次廃棄物処理施設整備計画 総事業費 28,300 うち地方単独 10,450				第八次廃棄物処理施設整備計画 総事業費 50,500(1.8倍) うち地方単独 22,900(2.2倍)									
土地改良 長期計画	第三次土地改良長期計画(昭48~平4) 総事業費 328,000 うち地方単独 0		第四次土地改良長期計画(平5~平14) 総事業費 410,000(1.3倍) うち地方単独 50,400(皆増)											
交通安全	第五次総合交通安全施設等整備事業五箇年計画 総事業費 39,520 うち地方単独 19,370				第五次総合交通安全施設等整備事業五箇年計画 総事業費 52,700(1.3倍) うち地方単独 25,800(1.3倍)									
都市公園	第五次都市公園等整備五箇年計画 総事業費 50,000 うち地方単独 19,500				第六次都市公園等整備五箇年計画 総事業費 72,000(1.4倍) うち地方単独 27,500(1.4倍)									

5か年計画で総事業費が定められてしまえば、単年度の事業費もほぼ自動的に決ってしまう。これでは、各事業に対する予算枠が最初から決まっていることになるから、予算における事業配分比率が変わらないのは当然である。事実、表2-6-4に示した公共事業のシェアの推移は、これだけ公共事業に対する批判が高まっているにもかかわらず、あまり変化していない。90年と97年の配分比率が比較的大きく変化しているものは、1.7%増の下水道・環境衛生、1.4~1.5%減の治山・治水と農業農村整備だけである。

パイが拡大し、予算規模が順調に増加していた時代であれば、このような5か年計画での総事業費からの逆算的予算決定、つまり各事業間での配分比率を変えないような予算決定の方が効率的であったかもしれない。しかし、もはやパイの順調な拡大は期待できない状況に突入しており、前時代の遺物的予算決定方式ではそのような環境変化に対応できなくなっている。

表2-6-4 公共事業のシェアの推移

単位：%

区 分	1985	1990	1995	1996	1997	97~90
治 山 ・ 治 水	17.4	18.0	17.2	17.0	16.5	-1.5
道 路 整 備	29.4	28.8	28.2	28.1	28.0	-0.8
港湾・漁港・空港	8.3	8.3	7.7	7.6	7.6	-0.7
住 宅 対 策	12.2	11.6	12.6	12.7	12.8	1.2
下水道・環境衛生等	15.6	16.4	17.6	17.9	18.1	1.7
農 業 農 村 整 備	14.2	14.1	13.0	12.9	12.7	-1.4
林道・工業用水等	2.7	2.7	3.5	3.6	4.0	1.3
調 整 費 等	0.2	0.2	0.2	0.2	0.4	0.2
一般公共計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

注) NTT-Bは含むが、95年以降には事業償還分を含まない。
出所：各年版『図説日本の財政』（東洋経済）

(4) 評価システムの導入必要性

このような行政の限界を打破するためには、公共事業の内容の決定に民間の創意工夫を取り入れざるを得ない。そのためには、公共事業の発注だけでなく、事業内容それ自身についても、コンペ方式の導入を検討すべきであろう。

また、従来の社会資本整備計画にもとづく公共事業は、あえて作り出された不足を補うものと言わざるを得ない。むしろ、その社会資本整備が持つ社会経済的効果の事前的な評価を通じて、なにが必要かを明らかにすること、さらには事後的な評価を通じてその事業の必要性を再チェックすることが必要なのである。

真に必要な公共事業を実施していくこと。そのためには、各種の社会資本の整備計画を各地域で民間を含めたコンペ方式で作成するとともに、それぞれの社会資本形成の便益性、有効性を事前的に評価し、何をどれだけ整備するかを政治が責任をもって決定しなければならない。もちろん、その事業内容や資金調達に国は干渉すべきではない。さらに、形成された社会資本の便益性、有効性を事後的に評価することも必要であり、それにもとづいて次年度以降の整備計画を再検討するのである。競争、評価、分権、これらのシステムの確立なくして土建国家からの脱却はありえない。

4. 財政投融資の改革

社会資本整備事業は国や地方の一般会計だけで行われているわけではない。むしろ、郵便貯金や年金資金を利用した財政投融資計画による社会資本整備もかなりの規模に達している。そのためか、財政投融資が一般会計の財政赤字の隠れ蓑に使われているという指摘をしばしば耳にする。確かに、ここ数年の景気対策では、一般会計からそれほど多くを支出できないため、総合経済対策として財政投融資資金がかなり投入された。

しかし、財政投融資は財政危機回避に本当に貢献しているのであろうか。財投計画に原資を提供している社会保障基金はマクロ統計では一般政府に含まれるし、財政投融資出口機関には中央・地方両政府の資金が投入されている。したがって、個別財投機関の財務状況は一般政府および各政府部門の財政にも影響を与えるはずである。

本節では、財政投融资がむしろ財政危機を深刻化させている実態を明らかにし、それを踏まえて財政投融资改革のあり方を検討する。

(1) 個別財投機関の財務状況

財政投融资計画は、本来、郵便貯金・簡易保険という純粹民間資金と公的年金の剰余金とを原資として、産業基盤整備や住宅整備などの政策的要請に対して重点的に長期・低利の有償資金を配分することを目的としたものである。マクロの一般政府レベルでみると、社会保障基金の資産は一般政府の累積債務の一部を補う資産であり、それが財政投融资計画の原資に用いられているのであれば、財投計画での運用は一般政府の累積債務に大きな影響を与えることになる。

表 2-6-5 国有林野事業特別会計（事業勘定）

歳入歳出予算及び決算				(単位 百万円)			
区 分	7年度決算	8 見 込	9 予 算	区 分	7年度決算	8 見 込	9 予 算
(歳 入)				(歳 出)			
国 有 林 野 事 業 収 入	164,368	171,051	223,363	国 有 林 野 事 業 費	564,718	558,467	572,309
他 会 計 勘 定 入 金	57,301	56,931	57,568	（うち事業施設費）	207,094	213,542	190,076
借 入 金	15,922	15,937	15,878	（うち国債整理基金特別 会計へ繰入 予 備 費）	283,645	301,930	319,884
	296,900	314,500	277,000		-	-	1,500
合 計	534,491	558,419	573,809	合 計	564,718	558,467	573,809
貸借対照表				(単位 百万円)			
区 分	7年度決算	8 見 込	9 予 算	区 分	7年度決算	8 見 込	9 予 算
(資 産)				(負債及び資本)			
流 動 資 産	40,562	27,484	40,375	借 入 資 本	3,401,968	3,594,481	3,742,752
現 金	13,748	13,701	13,558	流 動 負 債	193,707	209,365	231,583
そ の 他 の 資 産	26,814	13,784	26,817	固 定 負 債	3,208,261	3,385,115	3,511,170
固 定 資 産	6,577,806	6,717,305	6,813,803	自 己 資 本	4,723,993	4,764,634	4,794,244
立 木 資 産	5,962,553	6,111,041	6,222,978	固 有 資 本	17,496	17,496	17,496
工 事 資 産	1,396,040	1,433,012	1,461,909	資 本 剰 余 金	4,706,496	4,747,138	4,776,748
出 資 資 産	45,403	45,403	45,403				
減 価 償 却 累 計 額	431,968	427,283	421,901				
繰 上 減 価 償 却 欠 損 額	△ 1,258,157	△ 1,299,433	△ 1,338,388				
繰 上 減 価 償 却 欠 損 額	1,375,830	1,507,593	1,612,004				
繰 上 減 価 償 却 欠 損 額	131,763	106,733	70,815				
合 計	8,125,961	8,359,115	8,536,996	合 計	8,125,961	8,359,115	8,536,996

一般政府から社会保障基金を除外して考えれば、中央政府や地方政府の財政赤字と財政投融資は本来無縁のものかもしれない。しかし、個別財投機関に対して国や地方は出資金や補助金を投入しているし、近年では公共投資や社会資本整備の多くを個別財投機関を通じて行うことが多くなってきた。そのため、政府の累積債務ないしは保有資産が直接個別財投機関の財務状況と関係するようになってきている。

個別財投機関の中で、現状では事業として成り立っていない財投機関の代表が、1997年度で1.6兆円を越える累積債務（繰越欠損金）を抱える国有林野事業特別会計である。単年度の事業収入で事業費を賄えない状況にあり、毎年一般会計から補助金を受け入れるとともに、それでも賄えないために借入も行っている。この特別会計は、表2-6-5に示したように、帳簿上では6.2兆円の森林資産を保有していることになっており、これがマクロの再生産不可能有形資産の森林8.5兆円の73%を占めている。ところが、その森林からの事業収入は単年度で2,200億円ほどしか得られていない。これでは、マーケットでの評価として、6兆円規模の売却可能な森林資産があるとは考えられない。事業として成り立たなくなったものを、長期に渡り温存してきた政府の失敗の典型である。

政府の失敗の第2の例は、日本国有鉄道清算事業団である。この事業団は、表2-6-6に示したように、1997年度で22兆円を越える欠損金をすでに計上しているにもかかわらず、利払いのためにまだ事業団債を9,000億円も発行し続けている。何等かの資産による裏付けのない負債を増加させ続けているのである。

公共事業との関連では、日本道路公団をあげられよう。表2-6-7に示したこの公団の1997年度末の貸借対照表では、固定負債25兆円に対して、固定資産は34兆円ほどとなっている。ストック面では一見すると問題はなさそうに見えるが、損益計算書に計上されている事業資産減価償却費はわずか2億円弱である。これでは、減価償却を考慮した資産評価がなされているとは考えられない。もし道路建設費をそのまま資産計上し、累積し続けているだけならば、保有資産の真の市場価値が負債と見合うものになっているか疑わしい。現代社会の経営概念から大きくかけ離れた公会計基準での情報公開ではほとんど意味がなく、逆にそのような疑いが生じてしまう。この問題は、トータルで1.3兆円に達している一般会計からの出資金に見合う資産が保有され

表2-6-6 日本国有鉄道清算事業団の財務状況

貸借対照表

(単位 百万円)

区 分	7年度実績	8見込	9計画	区 分	7年度実績	8見込	9計画
(資産の部)				(負債及び資本の部)			
流動資産	133,498	285,137	92,927	流動負債	156,631	151,551	406,919
現金・預金	96,891	273,526	62,218	未払費用	23,103	22,129	23,226
貯蔵品	263	175	263	未払受取金	123,123	114,873	72,661
仮払金	757	532	757	前受取金	305	11,695	308,505
未収金	35,588	10,904	29,690	仮受取金	2,309	2,446	2,309
固定資産	3,549,749	3,407,381	3,270,558	固定負債	7,791	409	219
有形固定資産	527,633	489,630	486,486	債券	23,946,807	24,568,384	24,095,414
建物	15,944	9,984	13,426	日本国有鉄道清算事業団債券	11,837,760	12,569,361	9,506,915
構築物	151,512	135,555	130,470	鉄道債券	747,710	119,300	107,300
機械・装置	2,189	983	1,643	鉄道建設債券	209,686	109,837	7,119
車両	100	121	159	長期借入金	10,701,066	11,590,796	14,047,950
土地	313,756	301,760	286,576	経営安定基金債務	202,589	-	-
建設仮勘定	44,133	41,226	54,211	本州四国連絡橋公団債務	187,515	123,789	24,537
無形固定資産	1,007	982	878	退職給与引当金	33,770	30,523	16,814
電気ガス等供給施設 利用権	712	675	634	その他の固定負債 (負債合計)	26,711	24,777	24,777
その他の無形固定 資産	295	307	244	資本	24,103,439	24,719,936	24,502,333
投資その他の資産	3,021,109	2,916,769	2,783,194	政府出資金	757,325	788,651	793,585
関係会社株式	1,153,549	1,047,710	897,398	欠損	△ 21,177,516	△ 21,816,069	△ 21,932,433
鉄道整備基金貸付金	1,867,275	1,868,738	1,881,470	資本剰余金	381,989	381,989	381,989
その他の資産	285	321	4,326	欠損	△ 21,559,505	△ 22,198,058	△ 22,314,422
				繰越欠損金	△ 20,566,206	△ 21,559,505	△ 22,122,633
				当期損失	△ 993,299	△ 638,553	△ 191,789
				(資本合計)	△ 20,420,191	△ 21,027,418	△ 21,138,848
資産合計	3,683,248	3,692,518	3,363,485	負債・資本合計	3,683,248	3,692,518	3,363,485

損益計算書

(単位 百万円)

区 分	7年度実績	8見込	9計画	区 分	7年度実績	8見込	9計画
(費用の部)				(収益の部)			
経常費用	1,561,925	1,733,258	1,614,886	経常収益	568,626	1,094,705	1,423,097
固定資産売却原価	73,191	179,231	254,946	固定資産売却収入	342,557	780,748	1,202,068
一般管理費	517,219	501,398	450,271	附帯事業収入	11,684	10,090	2,122
一般管理費	512,621	497,538	446,395	補助金等収入			
退職給与引当金繰入	1,509	862	744	国庫補助金収入	63,500	53,600	40,100
減価償却費	3,089	2,998	3,132	受取利息	118,422	118,912	111,776
支払利息	943,469	901,871	845,508	受取配当金	28,700	28,700	17,497
借入金利息	261,133	245,270	245,499	固定資産交換譲受額	1	755	-
債券利息	644,324	637,393	595,066	雑益	3,761	101,899	49,534
その他の支払利息	38,012	19,208	4,943	当期損失金	993,299	638,553	191,789
債券取扱諸費	9,887	7,847	7,783				
固定資産除却費	16,183	43,658	19,179				
固定資産交換譲渡額	1	807	-				
固定資産圧縮損	226	96,517	34,934				
雑損	1,750	1,929	2,264				
合計	1,561,925	1,733,258	1,614,886	合計	1,561,925	1,733,258	1,614,886

表2-6-7 日本道路公団

資金計画

(単位 百万円)

区 分	7年度実績	8 見 込	9 計 画	区 分	7年度実績	8 見 込	9 計 画
(収入)				(支出)			
前年度繰越金	45,232	48,469	1,130	道路建設事業費	1,344,721	1,275,885	1,281,000
年度業務の収入	1,930,844	2,038,916	2,202,318	社会資本整備施設建設費	8,564	5,535	6,360
社会負担金	4,274	3,013	3,719	高速道路関連道路建設費	0	0	0
受託業務収入	33,263	44,916	25,800	高速道路託業務費	31,759	43,488	25,800
政府府出資	71,533	83,823	137,422	調査費	4,534	4,240	8,023
政出資	124,000	125,855	113,100	良路整備費	193,176	254,882	249,050
政補助	46,820	32,080	0	関連公共施設整備助成金	1,396	524	646
道路整備債	2,087,140	2,021,773	2,414,000	業務管理費	306,794	316,245	355,434
金券	326,684	390,218	1,050,400	一般管理費	107,805	102,137	102,533
引受	1,359,292	1,299,119	1,050,300	債権等取扱諸費	1,121,588	1,117,690	1,171,551
受	401,164	332,436	313,300	債券等償還金	1,199,712	1,290,377	2,148,514
分	293,630	177,592	89,300	債権等償還金	16,997	367	698
他	107,534	154,844	224,000	貸付金	3,300	0	0
金	86,917	113,327	453,649	貸付金	129	133	310
金	21,252	2,926	3,339	貸付金	1,321	1,380	443
金	65,536	110,268	450,000	貸付金	47,157	44,678	0
金	129	133	310	貸付金	0	0	4,500
金	7,397	5,840	4,853	貸付金	48,469	60,451	1,130
合 計	4,437,421	4,518,013	5,355,991	合 計	4,437,421	4,518,013	5,355,991

貸借対照表

(単位 百万円)

区 分	7年度実績	8 見 込	9 計 画	区 分	7年度実績	8 見 込	9 計 画
(資産の部)				(負債及び資本の部)			
流動資産	73,555	88,028	10,854	流動負債	367,182	357,504	200,126
現金・預金	48,469	60,451	1,130	未払費用	136,060	132,569	2,187
未収収益	2	0	0	未払の負債	203,248	195,967	196,809
未収の他資産	2,408	1,297	7,775	固定負債	27,874	28,969	1,130
固定資産	22,676	26,280	1,949	道路建設債	22,124,432	23,009,030	25,424,572
事業資産	28,899,899	30,684,979	34,079,668	道路建設債	21,190,855	22,071,329	22,762,991
道路	24,157,929	25,886,162	30,344,362	長期割賦借入金	760,856	730,149	1,226,881
駐車場	997	966	841	長期割賦借入金	0	0	1,216,284
附帯事業施設	1,789	2,156	2,159	長期割賦借入金	829	786	959
高速道路関連施設	5,094	5,419	5,344	長期割賦借入金	77,187	74,681	78,246
道路建設仮勘定	4,294,193	4,335,557	3,238,992	長期割賦借入金	93,381	131,033	138,392
有形固定資産	368,515	379,636	412,676	長期割賦借入金	1,325	1,052	819
無形固定資産	396	370	428	特別償還債	5,524,861	6,358,963	7,277,169
投資その他の資産	70,986	74,714	74,866	特別償還債	200,168	231,384	264,915
繰延資産	118,099	112,352	108,290	特別償還債	592	183	0
資産合計	29,091,552	30,885,360	34,198,811	特別償還債	5,324,100	6,127,396	7,012,254
				特別償還債	28,016,475	29,725,497	32,901,868
				特別償還債	1,045,210	1,129,033	1,266,455
				特別償還債	1,045,210	1,129,033	1,266,455
				特別償還債	29,868	30,830	30,488
				特別償還債	29,868	30,830	30,488
				特別償還債	29,165	29,868	30,060
				特別償還債	702	962	429
				特別償還債	1,075,078	1,159,863	1,296,943
				特別償還債	29,091,552	30,885,360	34,198,811

損益計算書

(単位 百万円)

区 分	7年度実績	8 見 込	9 計 画	区 分	7年度実績	8 見 込	9 計 画
(費用の部)				(収益の部)			
経常費用	2,060,232	2,170,092	2,320,266	経常収益	2,060,934	2,171,054	2,320,694
事業費	288,701	302,317	334,226	業務収入	1,921,296	2,034,392	2,197,707
道路管理費	287,214	300,965	332,845	道路料金収入	1,913,348	2,025,037	2,189,098
一般管理費	1,486	1,352	1,381	その他	7,948	9,356	8,609
引当資産等償却	81,068	79,576	72,503	受託業務収入	559	643	0
引当資産等償却	731,616	837,855	945,948	政府補給金収入	132,585	128,648	119,594
引当資産等償却	179	172	188	業務外収益	6,494	7,370	3,393
引当資産等償却	958,668	950,172	967,401				
引当資産等償却	900,295	903,009	904,419				
引当資産等償却	32,869	22,597	30,725				
引当資産等償却	0	0	10,030				
引当資産等償却	25,504	24,566	22,227				
引当資産等償却	702	962	429				
合 計	2,060,934	2,171,054	2,320,694	合 計	2,060,934	2,171,054	2,320,694

ているか否かということに直接関係する。資産評価に問題があるならば、マクロ統計に記載されている一般政府の純固定資産額を減価させて考えなければならなくなる。

政府系金融機関の中で住宅関係の公共投資と最も密接な関係にあるのが、住宅金融公庫である。この公庫は、表2-6-8に示したように、1997年度で一般会計から出資金320億円、補助金440億円、資金運用部から借入金75兆円を受け入れている。負債合計は79.3兆円であるのに対して、資産合計は79.5兆円となっている。資産はかろうじて負債を上回っているが、その中にいわゆる不良債権が約2,000億円ほど含まれている。この額は延滞している元金のみを計上したものであり、民間の定義からみるとかなり過小評価したものにすぎないが、これだけでも金融公庫への一般会計からの出資金をはるかに上回っている。また、国民金融公庫や中小企業金融公庫もそれぞれ2,000億円規模の不良債権を抱えており、どちらにおいても一般会計からの出資金を上回っている。さらに、政府系金融機関全体での不良債権額は9,000億円に達している。ここでも、約1兆円規模が不良資産化しており、その分だけの政府の純固定資産額を減価しなければならない。

(2) 成熟社会を前提とした財投改革

個別財投機関のこのような状況からみれば、財投の原資として提供されている120兆円ほどの年金資産も安全確実な資産ではない。ましてや、マクロ統計上の470兆円を越える有形資産は、減価償却や不良債権を考慮にいれると、かなり減価させて考えなければならない。つまり、政府の累積債務の裏付けとなるべき資産として公表されているものの中に、額面上の価値を有していないものがかなりあるということである。政府の真の財政状況を把握するためには、財投機関のこの不良性資産に関する詳細な情報のディスクロージャーが是非とも必要である。

先に取り上げた財投機関は比較的問題の多いものともいえるが、他の機関も程度の差はあれ、同じような問題を抱えている。つまり、公的企業とはいえ、独立した事業経営主体として、経営管理、資産管理が全くできていないのである。その原因が、経営管理能力のない政府部門が事業を管理してきたこと、現実と遊離した事業会計に固

第6章 公共投資・財政投融资の改革

執してきたこと、豊富な資金を背景として杜撰な経営をしてきたことにあることはもはや否定できない。

表2-6-8 住宅金融公庫

区分	7年度実績	8見込	9計画	区分	7年度実績	8見込	9計画
(損失の部)				(利益の部)			
経常損失	3,694,105	3,657,086	3,825,514	経常利益	3,583,094	3,594,887	3,667,062
借財支事業債借倒当期当	3,529,228	3,473,308	3,659,307	貸倒引当金	3,089,972	2,991,527	3,163,508
常形住保務券引	39,719	37,941	40,532	貸受一般預有雑支未貸倒当期当	3,130	3,505	6,260
常入住保務券引	3,647	4,245	5,910	貸受一般預有雑支未貸倒当期当	26,590	28,565	29,969
費用	50,922	55,257	59,491	貸受一般預有雑支未貸倒当期当	1,757	1,695	2,555
利息	21,660	21,579	23,130	貸受一般預有雑支未貸倒当期当	419,719	526,600	440,000
金費	1,860	1,967	2,686	貸受一般預有雑支未貸倒当期当	5,591	6,704	2,271
利付	13,252	14,077	12,079	貸受一般預有雑支未貸倒当期当	3,895	1,239	1,400
券託	3,055	3,171	3,769	貸受一般預有雑支未貸倒当期当	1,447	1,387	2,420
行諸	6,931	8,252	9,881	貸受一般預有雑支未貸倒当期当	2,584	3,056	3,610
金料	23,678	37,213	7,829	貸受一般預有雑支未貸倒当期当	5,766	6,931	7,869
繰繰	153	76	0	貸受一般預有雑支未貸倒当期当	22,463	23,678	7,201
入損	0	0	900	貸受一般預有雑支未貸倒当期当	0	0	0
費金	0	36,101	49,248	貸受一般預有雑支未貸倒当期当	109,800	98,300	207,700
合計	3,694,105	3,693,187	3,874,762	合計	3,694,105	3,693,187	3,874,762

34. 国民金融公庫

区分	7年度実績	8見込	9計画	区分	7年度実績	8見込	9計画
(収入)				(支出)			
前借	54,177	60,645	27,268	貸付	3,613,158	3,221,866	3,541,000
期未現計入金	41,514	-	-	普通貸付	3,345,810	2,960,306	3,250,000
金運入	3,003,000	2,883,000	3,173,000	教育給付	56,725	50,867	60,000
金運入	2,250,000	2,146,400	2,443,400	教育給付	210,116	210,075	230,000
金運入	750,000	733,600	726,600	その他貸付	507	617	1,000
金運入	3,000	3,000	3,000	資金運用部借入金	3,246,500	2,943,200	3,021,600
金運入	3,810,499	3,307,065	3,394,800	資金運用部借入金	2,843,620	2,454,220	2,442,140
金運入	420,696	359,266	361,972	簡易生命保険借入金	402,880	489,980	579,460
金運入	90,616	53,429	38,589	事業損失	502,395	434,294	422,585
金運入	-	0	22	受託金	124	493	-
金運入	902	-	7	受託金	-	-	1,410
金運入	1,418	930	1,011	期末現金預け金	60,645	64,482	10,074
合計	7,422,823	6,664,335	6,996,669	合計	7,422,823	6,664,335	6,996,669

貸借対照表

(単位 百万円)

区分	7年度実績	8見込	9計画	区分	7年度実績	8見込	9計画
(資産の部)				(負債及び資本の部)			
貸付	9,020,052	8,905,646	9,166,552	借入金	8,745,400	8,685,200	8,906,600
普通給付	8,313,999	8,179,792	8,371,599	資金運用部借入金	6,887,640	6,579,820	6,633,280
教育給付	69,134	64,613	67,634	簡保資金借入金	1,578,760	1,823,380	1,988,320
教育給付	627,321	652,106	716,521	一般会計借入金	279,000	282,000	285,000
その他貸付	9,598	9,135	10,798	受託金	2,518	2,065	2,518
現金預け	56,028	59,183	2,984	貸付受入	80,159	59,003	80,159
金価証	-	-	2,066	未払	28	20	120
代理店勘定	4,617	5,299	5,025	未払費用	66,653	53,473	33,681
未収	24,794	21,799	21,582	雑貸倒引	3,349	3,406	3,363
固定資産	1,525	1,620	1,525	雑貸倒引	32,679	15,930	2,726
保証債務見返	363,033	362,107	454,374	保証引当金	363,033	362,107	454,374
資産合計	9,515,334	9,402,719	9,705,056	(負債・資本合計)	9,293,820	9,181,205	9,483,542
				資本	221,514	221,514	221,514
				(一般会計出資金)	221,514	221,514	221,514
				負債・資本合計	9,515,334	9,402,719	9,705,056

経済が順調に拡大していた時期には、管理能力のない財投機関が経営していても、それほど深刻な問題を発生させなかった。しかし、低成長経済に移行してからも、この変化に全く対応できず、杜撰な経営が続けられている。このような機関をそのまま存続させることは、資源配分を著しく歪めることになろう。

発展途上型経済で効果を発揮した財投に代表されるわが国の行政主導型システムは、成熟経済下では不必要な経済への介入により財政赤字を肥大化、深刻化させている。自由と自己責任を追求する健全な資本主義社会の形成を標榜する責任ある二一世紀型政府の確立が今求められている。財投問題もその中で、政府がどこまで民間経済にかかわるのかという観点から、再検討すべきである。

基本的な改革の方向としては、各財投出口機関も入口機関である郵政事業・年金事業も同様に、一つの事業主体として中央省庁の完全なコントロール下から独立させ、経営責任を明確に意識させることが重要である。営利法人、民間非営利団体、独立行政法人、公社といった経営形態の選択は、各事業体に経営意識が備わってから再検討しても遅くはない。

具体的改革としては、郵政事業では、郵便貯金や簡易保険で集めた資金を民間と同様にリスクを考慮に入れて運用していくことが求められよう。しかし、その資金規模があまりにも巨大であるから、当然地域ごとでの分割された資金運用が中心となり、NTTと同様に、持株会社化せざるを得ないであろう。一方、年金資金は将来的には減少していくことになるから、当面は国債・地方債・政府保障債購入というできるだけ安全資産で運用していかざるを得ない。

これに対して、出口の個別財投機関は、事業体としては民間と同様に、できるだけ安い資金調達方法を取りながら、できるだけ高い収益の得られる投資を行うことを考えなければならない。もし政府が採算の合わない事業を要求するならば、それがどれだけの損失を出すかという情報を公開し、それでもやる必要があると政治が判断するならば、その損失分を確実に政府から補助金として受け取り、そのうえで事業を実施すべきである。

現状においては、出口と入口いずれの財投機関においても、事業体として独立した経営ができる状況にない。むしろ、構造改革期間を経営能力開発期間と位置づけ、民

間から人材を受け入れるとともに、積極的に民間へ研修出向させることを検討すべきである。個別財投機関を政府のコントロール下におき、資源配分の非効率化を助長し続けることはもはや許されない。財政投融资の改革は経営主体としての独立化という財投機関の意識改革であるとともに、実は市場を完全にコントロールでき、間違うことも失敗することもありえないと思い込んできた政府自身の意識改革であることを最後に指摘しておく。

第7章 社会保障制度の改革

慶応大学商学部教授

城戸喜子

1. 将来の経済社会像に対応した社会保障の必要性

社会保障制度の改革を論ずるに当たっては、先ず現在の経済社会状況と将来の姿を想定し、その中で社会保障がどのような役割を果たすべきかが問われねばならない。しかしこうした論述は他章の課題だろうから、ここでは筆者の視点を示すものとして、以下に簡単に延べたい。第一にしばしば指摘される点は、経済のグローバル化と其中での厳しい国際競争、規制緩和と自由競争・自己責任および企業と行政の費用逡減努力である。第二にこれも多くの人が認識する点だが、急速な少子高齢社会の到来とそれがもたらす費用負担である。更に第三点として、直接民主主義への復帰を目指した地方分権が望まれる。

この他にも情報化や世帯の多様化等、挙げるべき点は幾つかあるが、上述の二点が基本となり、しかも相互に背反する要請を迫っていることを確認しておくことが大切だ。言い換えると今後の社会は、個々の市民を非常に過酷な状況に置く可能性の高いことを前提に、その中で社会保障・福祉が果たすべき役割は却って重くなる、従ってその長期的安定性と信頼性を担保する必要の大きいことを、議論の出発点とする。もともと社会保障・福祉は自立を相互に支援する仕組みであった筈だ。しかし同時に、「いざ」という時の安心を保障出来ていなければならない。

すなわち普通の市民が通常に働きつつ生活を楽しみ、病気や怪我や障害や失業や家族の事故、高齢といった危険に面した時、生活を基礎部分で支える力を持たねばならない。勿論、社会保障・福祉だけで総てが解決出来る訳はなく、他の領域の政策が基盤になれば機能しないことも認識すべきだ。例えば雇用、住宅、教育、税制は社会

保障・福祉の前提条件とさえ言える。なお少子・高齢化は経済的発展の代価であり、それをどのように担い、解決・緩和するかが我々の責務である。その場合に、現在のよ様な中央集権的な間接民主主義がどの程度、機能し得るのか疑問である。むしろ個々の市民の知恵と力を吸収し生かし得る地方自治体に、決定権限と資金を集めるべきだ。

2. 経済的発展段階に適した社会保障制度の必要性

社会保障・福祉の制度は経済社会の発展と共に生成・進展して来た。制度の財源を集めるためにも、経済が或る程度豊かになっている必要があるし、家族・親族・近隣地域社会で相互援助が行われ得る定住農耕社会ならば、そのための社会的制度も不必要だからである。また大量の雇用労働者が小規模化した世帯の中で、勤労に伴う事故・病気、および企業倒産等による失業、あるいは低賃金の危険に曝されるようになり、防衛手段として職場・職域・地方自治体を単位とする所得保障や、社会保険の制度が次第に生成され発展して来る。勿論こうした制度以前に労働時間や、種々の労働条件に関する労働者保護規定等が定められた。

他方、都市部の密集した居住環境での公衆衛生の改善を基盤に、医療保障制度や住宅政策が展開される。このように一般には、所得保障の各制度や保健医療の保障および国によっては住宅政策の整備が先行する。しかし経済発展に続き衛生水準、食生活、および医療技術の改善が生じ、それらにより長寿化が進む。また女性の教育機会の増大も豊かさの果実であり、その結果として就労機会が増えるが、こうした因果関係の生起にはかなりの時間を要する。従って、高齢者や児童のケアに関する社会的準備の一般化は、所得および医療の保障制度実現よりも、かなり遅れるのが通常である。ILOが1984年に刊行した『21世紀への社会保障』も、次世紀の課題として社会サービスの充実を掲げている。

日本の場合も同様な経過を辿って来た。先ず1961年には、皆年金・皆保険という表現にあるように、年金と医療の両保険制度が全国民に適用された。その後1980年代に入るまでの間は、両制度に関する給付改善が重ねられた。これに対し社会福祉の領域

では、児童福祉法が1947年に制定されたとは言え、それは戦後の混乱に対処することを基本にしており、保育所に関する規定も低所得層対策に過ぎなかった。日本経済が戦後の混乱を脱した後の高度成長期には、特に男性の雇用労働者化と核家族化が進み、女性の社会進出もその後続く。従って保育所の整備が進むこととなる。しかし量的拡大を目指してはいたものの、それらは多くの勤労女性の利用条件を満たすものではなかった。

一方、高齢者福祉の領域では1963年に老人福祉法が制定されたが、同福祉の普遍化は、ホームヘルパー派遣の低所得世帯への限定を外した1982年まで、待たねばならなかった。丁度1970年代後半から、社会福祉に関する日常化・統合化の理念が、海外から紹介され、日本でも徐々に地域福祉の方向が探られ始める。障害者福祉に関しても、1947年の身体障害者福祉法は戦後対策であり、1982年の国際障害者年を契機に国内行動計画が策定され、10年後の点検を経て1993年に障害者基本法に結実する。ここで初めて、精神障害者までを福祉の対象として含めた地域福祉の思想が立法化されたと言える。

確かに生活保護法（1950年に新法）、児童福祉法、身体障害者福祉法の福祉三法の時代の次には、1960年代の精神薄弱者福祉法、母子福祉法、老人福祉法の制定とそれに続く福祉六法の時代があった。しかしそれらはやはり低所得対策としての色彩を強く残していた。結局、前述の社会福祉の三大領域において、普遍化の思想が反映された法律の登場するのは1980～1990年代であり、その制度実現の開始は1990年代半ば以降であろう。例えば1989年の高齢者保健福祉十個年戦略と、1990年の福祉等八法の改正および1994年の新ゴールド・プランの制定は、高齢者福祉サービスの量的拡大を通じ、同サービス普遍化の実現を図るものである。

現在、各自治体が取組中の障害者計画も、同様にサービスの量的拡大を図るものだが、その計画策定に当事者参加を求め、利用者の声を反映しサービスの質を改善しようとしているように思われる。但しそれがどの程度実現されるかについては楽観出来ない。また国会審議中の公的介護保険法案は、高齢者に限定したサービスの種類と量の拡大、供給主体の多様化、および利用者自身による自己決定等を通じ、一層の普遍化を求めるものと、厚生省は主張するが、果たしてそうであるかについては疑念があ

る。それらについては後述する。また障害者への非適用は障害者福祉の遅れを認め、特殊領域として残すことを選択しているように思われる。

更に児童福祉に関しては1997年に児童福祉法が改正され、行政決定から保護者による保育所の選択が認められるようになった。結論的に言えば、社会福祉の領域では量・質ともにサービスの不十分なのが実情であり、サービス利用普遍化の実現は今後の課題である。新ゴールド・プランの達成が1999年であることから、その時点で改めて量的・質的改善を計画し、障害者によるサービス利用の可能性を加えることが必須である。そのことを踏まえた上で以下に、第3項で社会保障給付費のうち最大の比重を占める公的年金制度について、第4項で保健医療保障制度について、更に第5項で介護保障制度について述べることにする。

3. 公的年金制度の改革

公的年金制度に対しては1999年度の財政再計算を目前にして、1997年1月公表の将来推計人口に見られる前回推計より厳しい少子・高齢化の予測から、また行財政構造改革における社会保障費の抑制という、現役世代負担軽減の二重の要請が掛かっている。ここで注意すべき第一の点は、公的年金制度とその財政問題が極めて長期的な課題であり、国家財政の赤字・累積債務の急速な解消といった、短期・中期的な課題への公的年金制度側からの対応は、かなり限定されるということである。

また公的年金制度の財源は一般会計からの国庫負担には限定されず、そのためより広範な影響を持つ。例えば保険料の負担は企業にとって大きな課題である。但し、国家財政の構造を長期的視点に立って改革する、あるいは将来世代の租税・社会保険料負担を抑制するために、公的年金制度やその財政を構造的に長期にわたって改革するのならば、意義がある。従って論議を長期・中期・短期の課題・要因に区別し、それぞれの改革・対策を考察することが必要である。以下では、公的年金財政の長期的安定という視点から検討するが、それは世代間・世代内の給付と負担の公平の基準にも関連する。

第二の注意事項は、日本の公的年金制度が一階部分の国民基礎年金と、二階部分の

報酬比例年金から成り、後者は7種の共済年金と厚生年金から構成されており、これら総ての年金制度を念頭においた議論が必要だということである。以下では国民年金と厚生年金とくに後者を中心に検討するが、他の制度の存在を意識していることに留意されたい。

(1) 公的年金制度における保険原理と再分配原理のバランス

周知のように、厚生年金は戦中の労働者年金を前身とするが、現行制度は1954年に再開され、拠出制国民年金は1961年に創設された。従って両制度ともに未だ半世紀を経していない。それにも関わらず両制度の給付支出総額の時系列は、両者とも1970年代の後半から徐々に成熟段階に入り、国民年金は1980年代前半に完全に、厚生年金は1980年代後半～1990年代前半に曲線が平坦化することを示している。実際、国民年金の財政収支は、1985年改革による被用者年金からの拠出制度がなければ、完全に破綻していた。

その理由は通常、就業構造の変化すなわち第一次産業就業者の減少だとされているが、それだけではない。敗戦後の経済的混乱を克服した上での好調な経済成長に支えられ、日本全体を覆う過度の楽観主義と責任の所在不明が、経過年金、厚生年金に合わせた給付改善等を通じて賦課方式への移行を急速に進めた。厚生年金についても類似の経過が観察される。当時としては、国民の中に公的年金制度を普及・浸透させる意図や、給付改善の必要が認められたのだろう。しかし社会保険方式を取る以上、保険原理を本来ならばもっと尊重すべきではなかったか。

人口成長率、経済成長率、賃金上昇率、物価上昇率、利子率といった社会・経済的要因は、純粋な保険数理の計算による保険料見込を攪乱する。その結果、時の経過の中で保険料水準が見直されるのは避け難い。しかし純粋な保険数理の世界に徹しても、従来、平準保険料と現実の保険料との乖離がどの程度、意識されて来たのだろうか。今の時点で過去の事態に関し担当部局、関係者だけを責めるつもりはない。政治家には大きな責任があった筈だし、時代の空気もあったろう。ただこうした過去の経験を直視し、保険原理のより厳しい適用の必要を認識すべきだと考える。すなわち生じてしまって現実の処理・収拾に必要な判断材料を提供している。

確かに社会保険は私的保険と異なり再分配の要素を持つ。後者の要素を全面排除する議論には与しない。しかし保険原理と再分配といった二種の異質な要素を併せ持ち、両種の原理の微妙な均衡の上に立つ制度は、一方に過度に傾いた場合に危険をもたらす。現行制度が世代間再分配に傾き過ぎていることに、年金財政の将来的不安定の原因を見る人々が現在では多いと思われる。更に中・長期的な経済基調は、利子率の方が人口成長率・実質賃金成長率よりも大きく、積立方式の方に適している。

(2) 厚生年金制度における各種給付改善と負担の先送り

完全な積立方式で出発しても公的年金制度は、物価・賃金スライドの導入により賦課方式への移行を早め、また移行後の給付財源は総て現役世代の拠出となり、保険料はその時々々の人口の年齢構成の影響をもろに受ける。一方、厚生年金制度は敗戦後に修正積立方式、または段階保険料方式で再出発した。当時の日本では平準保険料を支払う力が一般になかった故もあろう。従って最初から現実の保険料率が、平準保険料より低い状態が続いていた。しかも1973年には稼働世代平均給与の60%保障という、スライド要因とは全く別の新しい水準が設定され、それと共に賃金の再評価と物価スライド制が導入された。更に1980年には同じく68%保障が容認された。

すなわち平準保険料率への到達以前に、様々な給付改善の繰返されたことが、後代負担額を増大させた原因である。最近の厚生省試算によると、この過去期間に対応した給付のうち現在の積立金では賄い切れず、将来の保険料で補わざるを得ない額は350兆円、保険料率換算で7%に上るといふ。確かに高度経済成長期以前には、平準保険料の負担は困難だったかもしれない。しかしそれ以後はどうだったのか。もともと1973年の給付改善等が、賦課方式への雪崩こみの原因であるにしても、その後少なくとも二回、給付水準・保険料を大幅に調整する機会があったと思われる。一回目は1980年の改正時である。

1970年に日本は高齢化社会に到達し、しかも1974年に合計特殊出生率は2.1を割っていた。また1970年代には2度にわたる石油危機を経験し、経済基調の転換を知っていたはずだ。資源制約下の高齢化が認識され始めていた時期に、なぜ1973年時点より10%近く高い保障率を容認したのか。二回目は1985年の改革時である。国際的に見れ

ば、あの改革は急進的だったと言われる。しかし70%近くの保障率は明らかに高過ぎた。当時なぜ代替率そのものを調整しなかったのか。専門家達はもう一度、給付水準の切下げがあるだろうと予測していた。

丁度1980年代の初めを発端として多くの経済学者が、厚生年金制度について一個人の生涯保険料納付総額と生涯年金受給総額を比較し、現在の年金受給世代では前者の後者に対する割合がかなり小さく、同制度が実質的に稼働世代から退職後世代への所得移転、すなわち賦課方式に転換していることを、指摘し始めた。更にこうした負担と給付の割合を同時出生集団ごとに算出すると、後の世代（集団）ほど段々に納付総額の対受給総額割合が高まり、やがてそれが収支均衡点を越え、前者が後者を上廻る集団の出現することも示された。なお逆転がどの世代で起こるかは試算の前提の置き方等によって異なるうえ、こうした世代ごとの負担・給付間関係の表示法は、収益率の形を取ることもあった。

(3) 各世代による過去の債務の引受 —— 課税、給付水準、保険料

最近、厚生省が20才ごとの同時出生集団につき、公的年金の生涯収支を算出し現在の30才世代を収支均衡集団として、その後の世代は多額の支払い超過となる旨を公表した。また将来世代の負の生涯収支説明要因として、スライド制、過去の世代の支払能力・段階保険料方式等と、支給開始年令の引上げを挙げている。しかしこの説明では公的年金制度である以上、不可抗力だったとしか解釈出来ない。そうでないことは既に述べた。現在の退職後世代には多少の優遇が許されよう。後の世代が、前の世代の築いた社会資本等から利益を受け、親世代が稼働期に子供世代に教育等、種々の移転を行うことも認識する必要がある。

それらは親世代が人的・物的投資を通じて、子供世代に遺産を残すことに他ならない。しかし社会資本の建設や、教育等を通ずる子供世代への親世代からの移転は、後者が選択し自身がそこから便益を受けている。今後の退職後世代はそうしたことよりも、むしろ自分自身の老後に備えることが必要になろう。公的年金制度としては保険原理の強化が必要だ。そうでなければ公的年金の民営化論が勢いを増す結果にしかない。

結局、負担と給付の世代間格差のうち過去の債務分は各世代で分担し、最も不利な将来世代の負担緩和を図る他ない。先ず現在の受給世代は、年金課税の適正化により負担を担う。現在、年金所得控除の水準が高すぎることはしばしば批判されている。過去の拠出時に保険料控除されている年金は、受給時課税が当然である。次に今後の受給世代は賃金スライドを当分、返上すべきだろう。これは稼働世代と退職世代の所得水準に格差を産むが、後述の理由で高すぎる現在の保障率・賃金代替率を調整するのに役立つ。最近、公表された経済企画庁経済研究所の推計は、報酬比例部分と基礎年金の両者の同スライドを廃止した場合に、厚生年金の保険料率を15%以上引き下げる財政効果を示している。

それでは適正な保障率をどのように設定すべきなのか。ILOは1984年の *Into the 21st Century* の中で、「稼働世代の可処分所得の少なくとも1/2を、退職後世代に保障することが望ましい」と述べている。前者の典型的世帯は4人、後者のそれは2人だろうから、この基準は十分な根拠を持つ。しかし現在のモデル年金である夫婦二人の年金は、稼働世代の平均賃金の69%を保障されているから、可処分所得対比に直すと87対69すなわち100対80となる。これでは余りに退職後世代に有利過ぎよう。

いま稼働世代のモデル・ボーナスを30%増しとすると、1996年における家計の租税・社会保険料負担率が約13%だから、上の比率は113:69あるいは100:61となる。これを100:50の保障率に調整すると113:56が望ましい代替率となる。退職後世代も課税されているが、稼働世代の1/3程度だろうから、課税率は約4.5%となり、これを56に加えた113:60~61%程度が適正な保障率となる。すなわち現在、約7~8%は過剰な支給と判断される。調整が過大過ぎるならば5%程度の引下げでも良い。今後は退職後世代も介護保険料等の負担がかかるというが、稼働世代も負担率が上昇するのは同様である。

(4) 世代内公平と財政的安定

勿論これは標準的受給者の場合であって、それ以上あるいはそれ以下の受給額の場合には、削減率を調整することも必要だ。この点は世代内再分配を制度内にどう設計するかであり、更に企業年金・退職金との組合せを考え、それが多額の場合には公的

年金の支給額を抑制し、それが無いあるいは小額の者には他方を手厚くし、傾向的に両種年金の合計額が緩やかに右上がりとなるような、両年金の統合的な設計が必要となる。アメリカではこのような公的年金の設計になっていた。高額所得者・高額資産者への報酬比例年金の支給制限という案もあるが、公私年金間の調整も選択肢の一つである。その場合、高額所得・資産者に対しては、税制による対応と組み合わせることが不可欠である。

世代内公平については国民基礎年金の空洞化対策と、三号被保険者の保険料納付問題を取上げたい。空洞化は未加入・免除・滞納者の無・低年金化と共に基礎年金財政の悪化をもたらす。これは国民健康保険制度の場合と同様であり、免除者対策として保険料を複数段階に設定し、支払可能な範囲で徴収することも一案だろう。未加入者・滞納者対策には自動車運転免許更新時や、海外旅券発行時等の点検を加えたり、国民健康保険料（税）との同時納付も考えてはどうか。これにより国民健康保険料の納付率が低下するのであれば住民税との同時徴収も可能性の一つである。いずれにせよ上記三者の合計は制度適用対象者の約3割に上ると言われ、そのような制度が財政的に安定するとは判断出来ない。

次に三号被保険者は、1985年改革前の国民年金時代は任意加入で、保険料を納付していた。当時、被用者の被扶養配偶者の7割が国民年金に任意加入していたという。従って現在1,200万人の3号被保険者の7割は支払可能だと類推し、残りの3割について何段階かの低い保険料を設定し徴収すれば良い。それでも支払不可能な場合には免除制度を適用すれば良いではないか。1,200万人の7割、840万人という数値は、1号被保険者1,800万人の約47%に上り、これだけの人数からの保険料徴収は現時点で、約一千億円の正の財政効果をもたらす、国民年金保険料収入の約1割に該当する。

(5) 支給開始年令の引上げ —— 年金財政と平均余命の視点から

1985年の改革時には、満額受給の要件を32年拠出から40年拠出に延長することで、給付水準を構造的に調整したと言われる。それが不十分だったことは既に述べた。同時に支給開始年令の65才への引上げも法定されたが、実施は当分の間延期され、1989年改正時にも再び中高年者の雇用機会との関係で見送られた。そして1994年の改

正時に、本格的支給開始年齢は65才とし、60～64才は報酬比例分のみを支給する部分年金の制度が導入された。従ってこの制度は、中高年者にとっての雇用機会の整備の遅れから、止むを得ず設置された後ろ向き、あるいは臨時的な措置である。もし就労機会が充分にあるならば、そして妥当な賃金が保障されているならば、人々は引退を延ばす選択をする可能性が大きい。

何故ならば、1994年の生命表によれば65才時の平均余命は男性で17年、女性で21年という長い期間である。もし60才で引退するならば、その後何十年にわたる長い期間をどのように過ごすか、余程きちんとした設計がなければ生き難い時代になっている。また65才以上の者の3/4以上は健康だと言われている。むしろ就労生活からの引退が、心身の健康を害する契機となっている場合も少なくない。確かに40年前後働き続け、「漸く引退して休息を取り自由な生活が出来る」と楽しみにしている退職直前の人々に対し、支給開始を突然延期するのは過酷である。しかし問題は現役時代の働き方（労働時間の長さや時間帯）と就労機会ではないだろうか。

社会保障は雇用を前提としている。これは社会保障制度が他の産業経済・社会条件と関連なく機能するものではないことを、象徴的に表している。産業・経済・労働・税制・住宅等が変わらなければ、社会保障が本来の機能を発揮出来ない場合は多数ある。同様に、人々の意識や経済社会の基本部分が変わらなければ、社会保障の改革も不可能なことを銘記すべきである。

(6) 報酬比例部分の民営化について

最後に報酬比例部分の民営化について簡単に述べておきたい。膨大な積立金を持つ国の年金制度が、事務的にも資金運用の面でも非効率だという批判は傾聴すべきだ。情報も非公開で、内部で何が行われているか不明なため、不祥事や浪費も生じ得る。しかしだから民営化が望ましいという結論には直ぐに導けない。むしろ民営化により生じ得る危険や問題点を先に検討すべきだ。しかもどのような民営化かによって危険や検討課題は変化する。例えばイギリスのような適用除外の企業年金ならば、国の年金には不利な企業・産業の従業員のみが残る。二階部分を任意加入の個人年金とするならば逆選択が起こる。強制加入の個人年金にしても保険会社による加入者の選別が

生ずるだろう。

更に強制加入であっても職域年金や個人年金は、単位の小規模化により危険の吸収・緩和能力が弱くなり、就業構造の変化、景気の動向に左右され易くなる。これは昨今の厚生年金基金の状況を見れば明らかだ。また1985年以來の懸案である公的年金の一元化、とくにJRや日本たばこの共済年金はどうなるのだろうか。日経連が提起しているように公務員年金の3階部分はどうなるのだろうか。

加入者の側に立つと、日本では未だ受給件の保護に関する様々な規定、運営情報の公開、および企業間・職域年金 — 個人年金間通算の制度等、企業・個人年金に関する基本条項を定めた法律や社会的基盤がない。日産生命の経営破綻による個人加入者の被害は甚大であった。個人責任を追及するにはその条件が整っていなければならない。

最後に厚生年金の過去の債務350兆円と、現役世代の今後の保険料は誰がどのように負担するのだろうか。これらの点を解決した上で民営化論を展開すべきだ。世界銀行による「三本の鼎」構想 — 再分配を目指す基礎的保障は公的年金で、保険・貯蓄機能は強制加入の職域・個人年金で、そして上乗せ部分は任意加入の個人年金で — は、原理的にはすっきりしているように見えるが、チリでの実験は効率性の面からも公平性の面からも、必ずしも成功していない。何故ならば、強制加入の個人年金を普及させるために、多額の税制上の控除がなされている上、この制度が多くの国民を救済する結果にはなっていないからである。

これらの点を勘案すると、現在の厚生年金制度は国営のままでその運営方法を改革するに留めた方が良くと判断される。改革の方法としては、例えば巨額の積立金を複数の基金に分割し、その資金を民間企業に委ね経営情報を公開する。但し或る基金は安定した収益の確保を目的とし、他の基金は高収益の獲得を目指す等の運用目的の分担を図って良い。あるいは基金の運営自体に、企業経営者と労働組合等の代表を参加させる可能性もある。次に取り上げる健康保険についても同様なことが言えるが、日本の社会保険に関しては当事者・利害関係者による自己責任のシステムの育成が重要だと考える。

4. 保健医療供給体制と医療保険制度の改革

医療制度の改革が叫ばれる多くの場合、健康保険制度や老人保健制度の極めて技術的な点が議論される。確かに医療費自体や保険給付の抑制を実現するのに、制度の技術的な側面を抜きに検討することは出来ない。制度の仕組み自体が医療費の動向に影響を与えるのは事実だ。しかし、もともと医療費をどう賄うかが健康保険や、老人保健の制度であるのだから、医療費あるいは医療サービスの特質を先ず確認し、制度の内容如何に関わらずどのような要因が医療費の動向を規定するのか、それに制度がどう絡むかを考えるべきではないか。

そうした視点から、以下では先ず医療費の特質から判断して、医療費の動向を基本的に規定すると思われる要素を先ず取り上げ、それに対処する方策を述べた後に、保険制度の技術的な課題に進むこととする。第1節では医療費の特質、第2節では医療費の規定要因とそれへの対処策、第3節では健康保険制度の改革について述べることとする。

(1) 医療費の特質

医療費の定義と範囲は国により多少異なるが、おおよそ或る一定期間内に或る国内で消費された医療サービスの総費用である。日本の場合には傷病の治療に要した費用という定義になっており、予防的な保健医療行為や正常分娩費、また医療機関の用いたあるいは指定した以外の薬剤等の費用は含まれない。更に保険給付の費用を中心に推計がなされており、家計が独自に負担する差額室料や付添い看護料、正常分娩費、また歯科の自由診療費は除外されている。これらの除外分を加算すると国民医療費は15%前後増加すると言われている。

ところで医療サービスを通常の経済財・サービスと比較すると、次のような相違が見られる。すなわち消費者は一般に生産者・供給者よりも、サービスを必要としている状態についての専門知識・情報が少なく、自身の心身の健康状態に関する情報を生産者側に提供し生産に協力するが、どのような医療サービスをどの位必要とするかについての判断は、専門性の限界から下せない。これに対し医療サービスの供給者側は

専門知識を持ち、消費者の代理人として行動することが期待されているが、この依頼人・代理人関係は常に適正なサービス生産から逸脱する危険を孕んでいる。それは情報の非対称性が産む現象であり、サービスの種類と量を決定するのに第三者の介入を必要とさせる。

この第三者の介入が行政であったり、他の組織であるのが先進国で共通に観察され、それが国や自治体による直接のサービス供給である場合と、公私の医療保険団体という形を取る場合とがある。前者はイギリスやイタリーおよび北欧の国々であり、後者のうち公的保険医療団体の形を取るのが西欧大陸諸国、私的医療保険団体の例はアメリカである。なお、医療は生死に関わるサービスなので、国内のどのような地域にいても、またどのような時間帯であっても、更にどのような経済状態であっても、自由に利用出来ることが必要で、このため医療機関と医療従事者の地理的・時間的配置、および支払可能性の保障が行政の役割であるのも、先進国に共通している。

こうした二種の理由から各先進国で国・公営医療や公的医療保険が採択されて来た。しかし市場原理にまかせて置けば、供給過剰とサービス利用の不均衡が生ずる一方、第三者による介入もそのやり方、システムの設計や運用の仕方で需要側に過剰消費、供給側に過剰生産を引き起こす。特に保障制度の普及・浸透に伴い消費・生産側とも、実際にかかっている費用が見えないがために、意識的・無意識的にサービスの乱用を引き起こすことになる。また高齢化の進展につれ、何らかの疾病にかかり完全治癒が不可能で、むしろ日常的介護の必要な患者が増え、それを医療の領域で賄う状態が出現する。これが先進諸国が今日直面している状況である。

従ってまず普遍的な保障制度の有無に関わらず、医療費を増加させる供給側の要因に対する方策を打ち出し、次いで保障制度の構造について改革を行うことが大切である。次節で供給側要因への対策を述べ、第3節で健康保険制度の改革について検討する。

(2) 医療サービスの生産要素 —— 医療施設と医療従事者

筆者はOECDが1970年代後半から取り組んで来た医療費の分析に、当初から関心を持ちその手法を援用して日本の医療費を、入院費、外来費、および薬剤等費用に分

割し、それぞれの規定要因を探る試みを行なった。それは基本的に、医療費を単価と利用量に分割し主として後者に影響する要因を見出そうとするものである。但しOECDの初期の分析枠組みには高齢化が含まれていないため、高齢化が入院、外来、薬剤等サービスの利用量に与える影響を、OECD資料の他にも都道府県や政令指定都市の統計を用いて析出した¹⁾。

例えば入院サービス利用量は入院件数と平均在院日数によって決まるが、高齢化は人口10万対入院件数の増加を通じて、入院サービス利用量を増大させる。すなわち高齢化率と新入院患者数（人口規模で標準化）との間には、有為な相関のあることを複数種の横断面比較で確認した。次に平均在院日数には人口10万対病床数が決定的な影響力を持ち、他の例えば在宅福祉サービスは殆ど影響しない。むしろ入院の代替サービスは訪問看護であることが平均在院日数への影響を通じて見出された。往診の影響については資料が未整備で分析出来なかったが、入院の代替サービスとしての性格が強いことから、恐らく訪問看護と同様かそれより強い影響力を持つだろう。この点は今後の研究課題の一つである。

高齢化は需要側要因だが避けられない現実である。従って政策対象となるのは病床数の削減だ。実際OECD統計を各国別に時系列で観察すると、日本を除き1970～1990年間に人口10万対病床数は大きく減少している。日本も1990年代に入ってから漸く微減しているが、現時点で国際比較すると飛び抜けて大きな数値を示す。在宅医療への転換は各国共通の施策だった。しかし実際に病床数を削減しなければ入院患者は減らない。それは医療サービスが医師誘発需要を持つからに他ならない。従って入院の代替サービスを往診・訪問看護か社会福祉の入居施設と判断し、それらの充実を図ることが重要である。日本の場合には医療系入居施設を福祉の入居施設に転換することが基本だろう。

なお在宅福祉サービスは在宅医療の補完サービスにしか過ぎない。また社会福祉入居施設が医療系入院施設と代替関係にあることは、日本福祉大学の二木立氏の国際比較研究によって示されている²⁾。

各国の医療費統計を見ていると入院関係の資料は整備されているが、外来関係の統計はなかなか揃わない。それだけ各国とも入院費の比重が大きく、抑制の必要度が高

かったことが分かる。日本の場合も入院費の比重は大きい但他的先進国ほどではなく、むしろ外来費の比重が他国に比して大きい。そこで日本の国内統計により高齢化率、医療機関数、医師数、医師の相対的報酬水準等と外来費との相関関係を観察したが、高齢化率と医療機関数が外来サービスの利用量に正の効果を与え、相対的医師報酬水準が外来費に正の効果を与えることが見出された。従ってここでは医療機関数や医師数の削減、および医師報酬の適正化が必要な対策となる。

最後に薬剤費の規定要因は国外の研究でも国内の研究でも、高齢化と技術革新であることが示されている。OECDの統計は薬剤等物件費に関しては更に未整備で、幾つかの国を取上げその比較をするか国内統計に頼らざるを得ない。前者の例がD. Gross et al., "International Pharmaceutical Spending Controls: France, Germany, Sweden and the United Kingdom," *Health Care Financing Review*, Spring 1994. であり、後者の例が中村健他「投薬（外来患者）関連指標の年次推移とその考察」、厚生統計協会編『厚生指標』1990年12月である。

広井良典氏の著書によると³⁾、日本の入院費に占める薬剤費の割合は他の国に比べ非常に大きく、外来費に占める薬剤費の割合は他国との比較ではさほど大きくないという。従って日本では在院日数を減らすと共に、入院中の注射・投薬の量を抑制すること、同時に外来の利用量を削減することが大切だと考えられる。筆者の1980年代の研究によっても、日本における外来サービスの利用量は他の先進諸国に比べ圧倒的に大きく、この外来患者の医療機関への流れを福祉施設に向かわせることが必要だと思われる。例えば福祉施設のデイセンターや医療機関のデイケアセンターに、医師を配置して健康チェックや相談に対応するようにしたらどうだろうか。

医療供給体制については二つの点を望んでおく。一つは一次医療を担う医療機関の育成・配置と24時間診療の可能性で、後者についてはチーム医療が必要となろう。この一次医療機関が、患者を専門的・高度医療機関に廻すか、自身の診療所に対応するか決定出来るようにすること、および訪問診療・訪問看護といった地域医療に専念することである。第二点目は医師とコウ・メディカルの報酬水準の調整である。現在のところ両者の格差は大き過ぎ、後者の意欲が削がれている。

以上、本節では医療費の効率化は病床数と医師数の削減、訪問診療と訪問看護の充

実を基礎とし、地域医療推進のため一次医療機関の充実を図り、医師とコウ・メディカル¹の報酬水準を調整すべきだと纏めておく。

(3) 健康保険制度改革

それでは前節での医療費効率化対策を前提として、次に医療保障制度・健康保険制度における医療費増大の要因への対策を考察することにする。第一に前節で扱わなかった価格の設定問題がある。医療保障制度で取り上げるべき価格には、公定価格である診療報酬とサービス利用時における患者の一部負担がある。日本の診療報酬は医療機関の稼働実績に基く出来高払制であり、医療機関に対し医療サービスの種類ごとの販売単価と、各種サービスの実績量を掛け合わせた結果が支払われる。現行制度の問題の一つは、薬剤や医療機器のような物件の場合に、仕入価格と販売価格との差が大きいため、その物件を大量に用いた実績で差益を得ようと、医療機関が行動していることである。

現行制度ではもう一点、技術度を評価すべきサービスの価格が、それを反映していないことに問題がある。一般に高度の知識・技術を要するサービスほど、高い価格であること、また何らかの政策選択に対し、それを誘導するような価格設定であることが望ましい。実際、入院から在宅医療への政策決定が行われた日本でも、老人病院に対しては入院が長引くほど、低い入院料が設定された。ただ技術料の評価が充分でないため、それを物件費の差益で賄うというのが日本の医療機関の言い分である。多額の差益を解消すること、および出来高払制による過剰診療を除去することが、医療保険改革の中心的課題とされている。この両者とも供給側の行動に関連していることに注意されたい。

需要側については、患者の一部負担が高齢者の場合とくに低額で、過剰消費を引き起こしていると指摘され、患者負担率・額の増大が先の改正で定められた。しかし過剰消費は、需要側の心理を見越した供給側の行動原理であることも認識すべきだ。それを踏まえた上で自己負担の引上げは止むを得ない。ただそれはあくまでもその他の基本的な医療保険改革と、医療供給体制の変革を前提としていなければならない。何故ならば一部負担引上げの効果は短期的なものに過ぎず、すぐに薄れてしまうからで

ある。

従って前節で述べた供給体制の改革を前提に、診療報酬のあり方と中でも薬剤価格の設定の仕方に関する改革が重要である。薬価については、先の改正では患者負担の込み入った引上げが定められたのみで、根本的な解決策は先送りされた。現在、厚生省はドイツの制度を参考にして参照価格制の導入を提唱している。これは薬の種類ごとに上限価格を定め、それを越えた額については患者負担とするものだが、薬剤業界ではこうした価格設定が安価な薬の使用に傾くと反発し、自由競争価格を提唱している。他方、元厚生省職員の朝日新聞への投書者は、参照価格制が上限価格の設定次第で現在と同様な差益を生ずるから、薬剤給付機関のみを民営化すべきだと主張している⁴⁾。

重要なことは、出来るだけ同じ効果を持つより安価な後発薬品を使用し、しかも必要以上の多用を避けることである。薬剤市場が国際化し薬剤産業の競争が厳しくなれば、良質で安価な薬剤の利用が可能になることも視野に入れ、先進国の薬価と薬剤費用との関係を調査した上、慎重に決定することが望まれる。従って薬剤給付のみの民営化も充分に選択肢の一つとして検討すべきである。日本よりはるかに薬剤費の比重が少ない先進諸国においても、なお薬剤費の高騰が重要課題となっている現状を考慮しなければならない。

第二に、過剰診療が出来高払制から生じている点については、入院施設を社会福祉の居住施設に転換すること、デイケア・デイセンターに医療職を配置すること等を基盤にするべきだ。ただ現在は高齢者の入院施設に関し定額制が敷かれており、功罪はあるもののその改善を図りながら慢性疾患全体を対象にしてゆくことが望まれる。ただ現在の状況が実績主義の乱用に傾いているため、何らかの形で定額制を導入すべきとの判断は適切だが、重症の患者が排除される可能性についての防御策が必要だと思われる。ドイツの場合には定額制と出来高払とが組み合わされており、そうした組合せの可能性を探ることが大切だ。

診療報酬の支払方式には人頭払、定額制、出来高払等があるが、それぞれに一長一短でどれかに限定することはむしろ冒険ではないだろうか。地域の診療所・かかりつけ医の場合には自由登録制にして一定期間後の登録先の変更を認める一方、基本に人

頭払を置きそれに技術料の評価を組み合わせる。急性疾患の場合には平均的な症状であれば定額払とし、重症の場合には技術料の上乗せを認める等の工夫を加える。また高度な手術や麻酔、精神疾患のカウンセリング等の場合には明らかに技術料の評価が必要だろう。

筆者は、こうした診療報酬の実施を含む健康保険財政の改善については、各健康保険制度への利害関係者の経営参加を提案したい。現在の健康保険組合に対し、その設立母体である企業自体が、組合経営に発言出来るように、現在の政府管掌健康保険部分についても、全国一本を改め都道府県あるいは複数県を単位として、公営健康保険制度を設置しその経営に労使の代表や住民代表を参加させる。更に言えば、組合健康保険と政府管掌健康保険とに区分するのではなく、被用者健康保険として一本化し雇用者であったものは、終生その健康保険制度の被保険者とするのが望まれる。従って老人保健制度のように高い危険度を持つ者のみを、別枠とする制度は廃止する。

また高齢者が退職前の健康保険制度に加入し続ける方式に改めれば、国民健康保険は当然、自営業者のみの制度になる。更に国民健康保険についても住民による経営監視の方策を工夫する。今後は市民が直接に参加する民主主義社会を築くため、自立的な市民として自分たちの制度について行政任せにせず、自律的に運営してゆくことを学ぶべきである。そもそも（西）ドイツの社会保険は原則として、行政からの補助金もなく運営も自律的ではないか。被用者健康保険・国民健康保険とも保険医や加入者と、治療費や保険料に関する年間契約を結び、毎年それらを更新する方向を探るべきだ。加入者もどの健康保険制度を選択するかは、各健康保険制度の提示するそれらの情報によれば良い。

5. 介護の社会的保障

経済社会の発展そのものが、少子・高齢化や家族構造・生活様式の多様化を導くこと、また社会保障・福祉の制度も所得保障や保健医療保障を基盤に、社会サービスの整備に向かうことは、最初の二節で述べた。1995年の社会保障制度審議会勧告が、公的介護保険の設立を唱えているのは、日本社会がそのような段階に来ていることを、

公けに認めたものである。しかし介護保障が行政サービスの拡充によるべきなのか、社会保険方式によるべきなのか、これはなかなか難しい問題である。全国的な規模で介護の社会化を進め、介護サービスの拡充を図るための現実的な方策としては、介護保険に一理あるように見える。

措置という言葉に纏わる選別主義的色彩を払拭し、消費者主権を確立するにも社会保険方式は優れているように思われる。現実に関議の対象も介護保険法案である。しかし、公費財源の行政サービスを主張する人達の論拠に見られる、介護保険への危惧にも尤もな点がある。先ず、現実に行政サービスがかなり充実している自治体にとって、「全国一律」の基準はサービスの低下プラス保険料負担の住民への強制を意味する。従来措置基準に揃えて従来水準のサービスを提供しようとするれば、大変な事務量と経費の追加となる。しかもそうした自治体は多分、介護保険の財源配分は受けないだろうから、住民の追加負担は大きい。この点に対する配慮から地方消費税を介護財源に廻す必要も生ずる。

第二に措置から消費者主権への転換というが、そのためには多種多様な介護サービスが量的にも充分でなくてはならない。しかし新ゴールド・プランが達成されても介護サービスは不十分だと言われている。しかも旧ゴールド・プランでさえ、全国の半数の自治体が達成不可能と考えている。第三に自己決定原則を守るためには現金給付が基礎でなくてはならない。しかし原案では現物給付だ。従って民間非営利団体を介護サービスの供給主体として、どこまで介護保険の中に組み込んでいけるかが一つの鍵である。また現金給付により、自分に適したサービスの組合せを作ることが原則である。

第四として、障害者を介護保険の適用外とすることは、障害者を少数の特別の者として選別的に処遇し続けることを意味する。社会保障の原則は理由を問わず社会的事故・危険に対し、保障を行うことである筈だ。加齢に伴う事故だけを措置から除外し、それ以外の場合は措置を適用し続けるというのでは、介護保険の趣旨——要介護という社会的事故に対し、消費者主権の下にサービスを置くというもの——に反するではないか。

この他、健康保険のところで述べたように、介護保険の運営に関しては住民の参加

と情報開示、不服申立て等の事項が不可欠である。介護保険の導入が、国民負担を大きく増加させる危険を警告する向きもあるが、それは制度の設計の仕方による。基本的に重要なことは、医療の領域で行われている不必要な資源投入を止め、日常生活の援助に資金を廻すことである。原理的にはそれによる社会保障・福祉費用の効率化は大きい⁵⁾。要は濃厚な治療の入り込まないシステムを作ることである。

(注)

- 1) 城戸 稿「保健医療費の動向と政策課題」、医療科学研究所編『医療と社会』vol. 5, No. 3, 1995年11月。以下の5パラグラフは同論文の要点である。詳しい分析については同論文を参照のこと。
- 2) 二木立『現代日本医療の実証分析』医学書院、1990年、9～11ページ。
- 3) 広井良典『日本の医療政策』、1996年。
- 4) 朝日新聞、1997年5月9日、論壇投稿、石居昭夫／元厚生省薬務局勤務。
- 5) この点に関する筆者の推計は城戸稿「高齢者介護の各種費用と家族介護者への支援」、『総合社会保障』1989年9月。

第7章 補論 公的年金：21世紀への選択の視点

連合生活福祉局局长

榎本 純

1. はじめに

(1) 問題状況

今回の年金議論では、前回までの改正議論ではあまり正面に出なかった問題が広く提起され、従来の枠を越えた広範な論争を呼んでいる。ざっと見渡しても次のような問題群がある。

- ① 世代間「不公平」の指摘と「損・得」論の公然たる登場
- ② 「世代間扶養」の考えに立つ「賦課方式」の否定と「積立方式」への転換の主張
- ③ ②と関連して、公的年金の縮小と「私的年金」による代替への主張
- ④ また③と関連して、(法整備を含む)企業年金制度の拡充の主張
- ⑤ 「基礎年金」を中心としたいわゆる“空洞化”の進行
- ⑥ ⑤とも関連して、「保険方式」から「税方式」への転換の提言
- ⑦ 社会保障負担が経済・社会の活力を阻害するとの(主として経済界からの)指摘
- ⑧ 年金積立金の「自主運用」問題の本格的な登場

いずれも従来から指摘されてきたものとはいえ、今回ほど前面に押し込まれたことはなかった。そしてこれらがあいまって、1985年の大改正以後経過的に下げられつつある支給水準のいっそうの引き下げや支給開始年齢の繰り下げがあたかも当然かつ不可避のこのように考える雰囲気は濃厚にかもしまされている。“破綻”だ“危機”だ“崩壊”だと、鬼面人を驚かす類の文字が巷に氾濫し、“30歳以下はソンする年金”といった記事がまことしやかな数字をちりばめてジャーナリズムを賑わす。果ては、“国の年金はGNP並みの負債を抱えている”などという(架空の)数字を振り

回す論者まで現れる。

怒濤のような「危機」言説に包囲され翻弄されれば、誰もが国の年金に不信をつのらせても不思議ではない。こうした国民の不信を払拭し、公的年金の将来に確信を与える責任をもつはずの政府自身が、この「不信の拡大」に加担してしまっているところに、今の年金議論の深刻さがある。厚生省がただの「試算例」にすぎぬものを「選択肢」として打ち出したのもそのひとつである。この「5つの選択肢」は、去る1月大阪で開かれた公開年金審議会の席でも、「国民に対する脅迫」として公述人から厳しい批判を浴びた。

公的年金の給付には、老齢年金、障害年金、遺族年金がある。これらのなかで老齢年金こそ公的年金の主軸であり、今日の年金議論の中核である。本稿はテーマを老齢年金に限定する。ただし、年金は年金だけで単独に扱えるわけではない。医療保険をはじめ他の社会保障や雇用、賃金、税制などについても、関連するかぎりで触れる。

(2) 老齢年金の位置と役割

「老齢年金」とは何か、それはどのような役割を担うのか。本稿ではそれを、「老齢に伴う所得喪失を補填するもの」と考える。この“定義”が今の年金制度の規定とやや異なっていることについては後でまた述べる。

この役割を果すため、老齢年金は次の要件を満たすことを必要とする。

- ① その支給開始が雇用の終了と接続していること。
- ② 引退後の生計費の基本部分を保障する水準であること。
- ③ 現役労働者の賃金と比べて適正な水準であること。

こうした条件を満たすために、どのような制度的枠組みが可能で、また望ましいだろうか。連合は昨年「政策制度要求と提言」で、年金改正に向けた基本的な立場を「現行公的年金の枠組みを基本的に維持する」と表現した。ここで「現行制度の枠組み」とは、大まかに次のことを意味する。すなわち、

- ① 財政方式における「賦課方式」
- ② 定額部分と報酬比例部分からなる“二階建て”
- ③ 60歳での受給権

こうした枠組みを「守ろう」というのが連合の立場である。

古いものは何でも壊せばよいと言いたげな「改革派」からは「保守主義」との罵倒を浴びるだろうか。「危機」の言説者たちからは「危機意識が稀薄だ」と批判されるだろうか。流行にさといヤングたちからは「フル〜い!」と嘲笑されるだろうか。だが考えてもみてほしい、わが国の厚生年金が普通の労働者の老後生活の柱といえる存在に成熟してから、ようやく20年ほど経ったばかりなのである。何が「古い」といえるのだろうか。そして、年金は危機だ、水準は切下げるほかないと言い立てる論者の多くが、実はご自分たちの老後は心配ない恵まれた人々なのである。以下の立論が「古い」と言われるなら、それは不況とリストラのなかでいや増す“老後不安”に脅かされる普通の労働者の立場に直截に立とうとした結果であり、むしろ「褒め言葉」と受け止めたいとさえ思う。

具体的な数字は今後の議論の課題に残し、基本的な筋道を粗描するにとどめたが、どの程度の水準を想定しているかは、行論から読み取っていただけたらと思う。専門研究者でも練達の実務家でもない運動体の一職員の見解として、不十分なところや大きな間違いもあるかと思う。組織的には未確認の部分にも立入ることになる。以下、内容はすべて現段階での筆者の個人見解である。ご批判を待ちたい。

2. 基礎年金の諸問題

(1) “危機”が迫っているのは基礎年金

先にあげたように、「基礎年金」の空洞化は、現在の公的年金制度の大きな問題のひとつである。“危機”というなら、被用者年金よりもまずこの基礎年金の危機を取り上げるのが順序である。

“空洞化”の焦点が、自営業者を中心とする「第一号被保険者」の“脱落”であることはあらためて指摘するまでもない。厚生省データでは、未登録・保険料未納・同免除あわせておよそ3割が、保険料を払っていないという。そして、その保険料の徴収コストは、およそ10%と、社会保険制度の常識をはるかに越えた高さにあるといわれる。

周知のように第一号被保険者は、第二号被保険者（被用者）が定率保険料であるのに対して定額保険料制度となっており、それが強い逆進性をもつことは広く指摘されている。現在月額12,800円の国民年金保険料が厚生省の財政見通しの示すように早いテンポで倍近くにまで順次引き上げられていくなら、保険料不払いは、拡がりこそすれ縮小すると考えることはむづかしい。被保険者本人の自主納付という現在の制度のもとでは、徴収コストもまた確実に上がっていくだろう。

「女性の年金権の確立」というふれ込みでこの基礎年金に導入された、いわゆる「第三号被保険者」制度についても、制度発足時とは打って変わって厳しい批判が渦巻いており、現状を放置することは許されがたい状況にある。

(2) 基礎年金の“空洞化”と第二号被保険者

基礎年金の空洞化現象は、第一号、三号の問題にとどまらず、第二号被保険者に分類される労働者にも小さくない影響をもつ。「基礎年金」という枠組みの中では、第一号被保険者の未納による保険料収入不足の一部が、第二号の収める保険料によって補填されざるをえないためである。

現在の「基礎年金」という制度が導入された最大の理由は、旧国民年金の破綻を回避することにあった。昭和30年代半ばから急速に進んだ農民層分解を中心として、就業者の中での自営業者の比率が低下した結果、旧国民年金の「被保険者」対「受給者」比率は大きく歪み、そのままでは年金制度として維持できないことが明らかになり、被用者年金と国民年金との財政調整を目的として導入されたのが現在の基礎年金である。それは、元自営業者など旧国民年金制度の受給者の年金支給に被用者年金の被保険者（現役サラリーマン）も加わることを意味した。

親が農民で子はサラリーマンという世代による労働力編成の変動が進んだのだから、世代間扶養の観点からこのこと自体は不当でも不自然でもない。だが、現役世代の自営業者が収めるべき保険料を収めず、その分が同じ現役世代の労働者の負担にかかってくるとなると話は別である。「全国民を対象にする」制度の“空洞化”のツケを労働者に押しつけられるいわれはない。

(3) 基礎年金問題の解決案とその検討

基礎年金制度が抱える問題の解決策として、すでにいくつかの提案が出されている。

① 「税方式」への転換。

特に主張者の多いのは、「保険方式」を「税方式」に転換しようという案である（その税としては、年金目的の間接税が念頭に置かれている）。

これが実現すれば、自営業者など第一号被保険者の拡大する「未納」現象も、それに付随する徴収コストの問題も、論争かまびすしい「第三号」問題も、およそ今とりあげられている関連諸問題は一挙に解決されると考えられる。また間接税であれば年金受給者も一定の負担を負うこととなり、「負担の公平」にもつながるという見方もある。「国民皆年金」を掛声に終わらせることなく、“真の”基礎年金制度を展望しようとするれば、真剣に検討すべき制度選択であることは間違いない。

他方、今の制度から税方式への転換を現実問題として考えるとき、いくつか大きな問題があることも直視しなければならない。

まず、制度切り替えにともなって発生する不公平がある。数十年間も保険料を収めてきた世代とまだろくに保険料を払ってきていない世代やこれまで意図的に不払を決め込んできた“確信犯”とが、給付においては平等に扱われるという問題である。

また、間接税で基礎年金の支払総額をまかなうには、粗い試算でも6～7%の率が必要となるが、そのような高率の新税の導入が果たして合意されるのかが問題となる。「売上税」から現在の「消費税」導入、そしてその引き上げに至る政治過程を振り返ってみれば、容易なことではないと想像される。

またこの新税の税率は、年金財政収支の変動につれて調整されなければならないが、現在の消費税と同じくその度に議会を経なければならないとすると、公務員給与法のようにその時々々の政治状況に左右される危険を含むことになる。「第二人勸」である。

もうひとつ、労働者側として重大な関心を寄せざるをえないのは、保険方式では労使半々の負担が、結果として労働者負担を増やす方向へ変ることである。これに合せて報酬比例部分についての労使の負担割合を（例えば3対7といったように）

変更できるだろうか。ここでは同じく社会保険システムにある医療保険とのバランスが当然にも問題となる。だが、そのような措置がとられないかぎり、この税方式への転換はマクロ的な労働分配率を制度的に引き下げることとなる。それを有効に是正する措置はあるだろうか。

さらに付け加えれば、二階だけ残された「社会保険」という姿は、「民営化」圧力に対してひどく弱々しい存在となりかねないこともまた、現状では小さくない危惧である。

② 「民間年金」との選択制の導入

第一号被保険者の「脱落」といっても、その多くは民間の個人年金商品を購入しており、しかもそれは、所得階層によって大きな差がないことが判明している。すなわちこの層は、国の年金よりも民間年金を信用していることになる。そこで、こうした「脱落」現象をむしろ公認し、公的年金と私的年金との選択権を認めてしまうことが考えられる。

これは、いわゆる「国民皆年金」という（現実には一度も実現したことの無い）理念を否定する“反動的”なもののように考えられるかもしれないが必ずしもそうではない。こうした選択を国との「契約」にもとづくものとし、一定の条件を満たしたものに限り選択を認めるかわりに、公的年金に対する一切の請求権を放棄することを確約させるのである。これは、「国民皆年金」理念の放棄ではなく、その拡張変更ということができる。

年金について長い伝統をもつヨーロッパ諸国では、公的年金といえばそれは労働者のためのものであり、自営業者は後になって対象に組み入れられたにすぎない。その結果、「国民皆年金」を理念とする国でも、上のような選択制をとっている例が少くないという。

この方法をとってみても、現在の国民年金の受給者の年金支払をどうするかという問題は直接には解決しない。だが、公認された「脱落者」については、現在その3分の1をまかなうことになっている国庫負担分が浮くわけで、少なくともそれを現在の受給者の給付財源に回す条件は生れる。現状よりはこの面でも改善されるはずである。

もっと大きな問題は、なぜ第一号（自営業者）だけに選択権が認められるのか、という疑問と疑念が、第二号被保険者（労働者）からも生れる可能性であろう。強い年金不信を抱いている若いサラリーマンからこの疑念が怒りをもって表明された時、説得力をもって対応する条件は今のところ薄いかもしれない。

③ 現状の徴収強化

厚生省は、模索しても有力な代案は見出せそうにないと考えてか、現状の本人納付制に手をつけることなく、ただひたすら徴収に努力するとの姿勢をとっているようである。けれども、それが一定の効果をあげたとしても、いっそう高い徴収コストという代償を必要とするだろう。“確信犯”相手にひたすら納付を頼み込む仕事に従事させられている市町村徴収係の望み少ない労働という現実も、解消されるとは思えない。

(4) 当面の改善案

代案として考えられるものをざっと検討してみると、いずれも当面は実現困難であったり問題が多すぎるとの結論になる。となれば残されるのは現状の制度の修正をはかる他ない。その範囲でも、いくつかの改善策は考えることができる。

① 国庫負担の引き上げ

現在3分の1となっている基礎年金給付の国庫負担割合を引き上げること。これはすでに前回改正で合意され、2分の1への引き上げが国会で決議されたところである。だが政府は、「財政構造改革」の一環でこの実施を凍結した。この凍結措置を解除し、早急に実施することは当面ぜひとも必要な改善策である（連合の本来の主張は、3分の2への引き上げである）。

第一号被保険者者の保険料未納からくる第二号被保険者の過剰な負担を是正することは、この措置の第一の意義である。またこれにより、公的年金の「魅力」と「信頼」を増し、第一号被保険者の保険料納付を促進する効果を期待することができる。この国庫負担の引き上げは、保険料率の引き上げ幅を圧縮することにもつながる。

② 徴収システムの改革

保険料納付を促進するには、「魅力」と「信用」を増すのと併せて、徴収システムを改革することが必要である。これは、徴収コストを軽減するとともに、未納のまま公費負担分だけは受け取ろうとするモラルハザードの防止対策でもある。このための方策として連合は、自動車運転免許や国民健康保険の被保険者証などの交付・更新に際して、国民年金保険料の納付証明を要件とすることを提案している。

③ 厚生年金の適用拡大

小零細企業（特にサービス業）に働く労働者、パートタイム労働者、派遣労働者など、同じ雇用労働者でありながら厚生年金が適用されずにおかれている人は、都市部を中心にむしろ拡大する傾向にある。こうした労働者を等しく厚生年金制度のもとに包括することは、制度の本旨に照して必要なばかりでなく、労働者の権利の平等を確保する上でも基本的な課題である。

こうした現行制度の枠内での改善さえはからずに今の状態を続けるのであれば、第二号（労働者）＝被用者年金グループから第一号（自営業者）＝国民年金との切り離しを求める声が出てくる可能性も否定できない。そうなれば、「公的年金の一元化」の第一段階とされた基礎年金制度は解体し、旧制度の枠組みに戻るることとなる。

(5) 基礎年金の年齢規制の柔軟化と前倒し受給

現在の基礎年金制度は、旧国民年金の枠組みを引き継いで、「20～60歳の40年加入、65歳からフル支給」となっている。これは、雇用労働者にとっては奇妙な制度である。過半の労働者は高卒（18歳規準）で就職し、年金保険料は正規に納めているのに、基礎年金制度ではまだ適用外の扱いである。他方大学へ進学するグループは、学生時代に20歳を迎え、収入もないのに保険料納付を求められる。それを怠って就職してから保険料を納めても、納付期間はフルの40年に達することができない。規準になる加入期間を40年とするとしても、その開始と終了の年齢を不合理を承知で固定しておく必要がどこにあるだろう。

この際、旧国民年金の残滓を清算するひとつとして、18歳で就職する者には18歳から、22歳就職者には22歳からそれぞれ40年を加入期間とするように、制度の柔軟化を

はかるべきだと筆者は考える。これに伴い、58歳で40年の加入期間を満たす者には、60歳までの延長加入を認めて給付に反映させるか、あるいはフル支給開始年齢を65歳から2歳引き下げて63歳からとするか、そのいずれかを選択できるようにするなどの措置を併せて導入すべきである。大学生については「障害年金」の支給要件を理由に前回改正から適用が強制されているが、そのためだけであれば障害年金相当のわずかな保険料を払えばですむはずの問題である。

基礎年金には前倒し・減額受給の制度がある。現在5年で42%となっている減額率を、制度発足時（昭和36年）から今日までの長寿化傾向を反映させるよう、直近の生命表にもとづいて修正することは、前回改正時からの宿題となっている。

(6) 「第三号」問題とその改革試案

現在の年金制度を「女性」という断面でみると、さまざまな問題が浮き上がってくる。それは、男女含めたわが国労働者の就業と生活のかたちの変動しつつある状況を映し出している。この変動のなかでは、「女性」といっても利害をひとつにする存在ではない。したがってすべての利害グループに原的に納得のいく解決というものを考えることはむづかしい。それらの問題全体を遺族年金や税制との関連を含めて検討するのは別の機会にゆずり、ここでは「第三号」被保険者の問題を検討しよう。

〈「第三号」論争の状況〉

自分では直接保険料を負担しない「第三号被保険者」への非難が、二号の女性の間で強まっている。厳しい労働条件に耐えて働き保険料を納めている女子労働者からみれば、お金持の主婦が一円も払わずに年金を手にするのは不合理とみえるだろう。だが、問題はしかく単純ではない。

まず「第三号」に分類される人（その多くは女性）をみれば、

- ① 配偶者の収入が大きいので働く必要のない（恵まれた）専業主婦
- ② 配偶者の収入が足りないので、「被扶養者」の範囲内で家計の補助収入を得るよう働く、パートタイム労働者
- ③ 老親の介護などのため働けない専業主婦

といったグループに分れる。これらを一括して「不合理」扱いすることはできない。

さらに、③と同じ条件で主婦業を余儀なくされている人でも「配偶者」でなければ（たとえば娘や妹などだと）「第三号」とならず「第一号」と扱われ保険料を納めなければならぬ。こうしたケースは③に比べていっそう「不合理」というべきである。

これまで語られてきた「第三号改革」の主張には、大きくいってふたつある。ひとつは、「第三号被保険者」にも「第一号」と同額の保険料支払いを本人に求めるもの、もうひとつは、「第三号」（妻）を扶養している「第二号」（夫）にその負担を求めるといものである（このほか、基礎年金を「税方式」にする完全解決案がある）。だが、最初の案は、無収入者から保険料を徴収できないという原則に立つ限り「任意加入」とせざるをえない。それは旧制度の復活提案となる。だが、そもそも「任意加入」制度は旧国民年金の予想される財政危機の要因のひとつだった。第二の案は、無収入もしくは低賃金状態を余儀なくされているケースに大きな負担を求めるもので、（一時流行ったDINKSのような）そろって「第二号」の夫婦だけに都合の良い主張というほかない。女性が結婚・出産などで退職を余儀なくされることなく生涯第二号被保険者であり続けられるのは未だ（恵まれた）少数のケースだという現実を念頭におかなければならない。それを理想型とする議論は、当の少数派の利害に立った主張である。

〈問題視角〉

まず現「第三号」は、旧国民年金（自営業）の枠組みに属するのか、それとも被用者年金に属する存在なのか。定義上もちろん後者であるが、先のふたつの改正案は実はここで混乱している。「定額保険料」というのは、収入を確実に補捉することが困難な自営業を対象とした負担の方式であり、これを収入補捉が確実な雇用労働者グループに適用すればひどい逆進性をまぬかれない。パート収入などを理由に現「第三号」に負担を課するなら、定率保険料でなければならない。

「働く女性」の払う保険料が「専業主婦」の年金に回るという認識も（感情的には理解できるが）制度の認識としては、第二号のあいだの再配分を視界の外に置いた一面的な議論である。定額基礎年金は、賃金格差にくらべて年金格差を圧縮している。言い換えれば保険料の高い被保険者から低い被保険者への再配分を組み込んでいるのが現在の被用者年金である。粗っぽい言い方をすれば、多くの（男より賃金が低い）

第二号女子労働者の年金は男子労働者の保険料からの再配分でその水準を確保されているのである。それは社会保険制度のメリットである。

「国民皆年金」といっても、無収入者に保険料納付を強制することはできない。85年改正での「女性の年金権確立」というのは、この点でひとつの前進であった。保険料を納めていない者が年金を受給できるのは不当だ、というのは、私保険の論理であって社会保険の論理ではない。例えば障害年金にもその例がある。逆に、保険料を払っていても支給が制限される例もある（在職老齢年金など）。「第三号」制度はこうした再配分機能のひとつのあり方である。

〈解決試案〉

社会保険制度の「再配分」機能というのは、納得と合意で成り立つものである。利害が錯綜するなかでは、どんな仕組みでもどこかに必ず不満は残る。それを念頭に置きながら、とりあえず「収入のある第三号」の扱いを中心に試案を提出してみる。

- ① 被保険者資格の認定規準を（雇用保険との整合性を考えて）、年収130万円以下から90万円以下に、また就業時間を通常労働者の4分の3以下から2分の1以下に、それぞれ改める。
- ② 「第三号」資格を、「配偶者」に限定せず、「被扶養者」全体に拡大する。
- ③ その扶養者を、「第二号被保険者」に限定せず、被用者年金受給者（元「第二号被保険者」）を含めることにする。

こうしてあらたに保険料を納めることになる人を「第二号」被保険者に加えるのか、新しい（「第四号」）被保険者として別に扱うのか、なお検討の余地があるが、いずれにしても「収入がありながら保険料を納めない」問題はかなり解決をみるはずだ。また、「妻の座」に特殊化された現制度の問題も解消する。「学生」もここに含めうる。フリーターなどでいつまでも親がかりでいるような「遊び人」など予想されるモラル・ハザードは、（遺族年金狙いの結婚などと同じく）別に対処法を考えるべきことである。

「お金持奥様」の問題は残るが、その扶養者である第二号被保険者が高賃金・高額保険料納付者であることを考慮して割り切るほかない。低所得家計ほど妻の就業率が高いという「ダグラス—有沢の法則」が崩れ始めているとの観測があり、女性が就業

して第2号被保険者になるケースが広がれば、「第3号」問題は次第にマイナーな問題になる。

自営業者を夫にもつ専業主婦との格差問題は、原理的には被用者年金と自営業者年金とのちがいを考えるほかはない。それよりもむしろ、雇用労働者でありながら社会保険が適用されないでいるケースの解消が先である。続いて、わが国社会保障法・労働法の「被用者／労働者」規定の狭さを見直すことが必要である。

基礎年金の改革は、わが国公的年金の将来を考える上でもっとも切迫した課題である。これに正面から取り組むことなく、被用者年金の「給付と負担」の数理バランスだけをもって「21世紀の年金の選択肢」などを語ることは、公的年金制度の抱える問題から目を逸らし、ひいてはそこから発生する財政問題を第二号被保険者とその雇用主の負担増で糊塗しようとするものとなるほかない。21世紀へそうした「問題の先送り」をするような選択をわれわれは採らないのである。

3. 財政方式について

(1) 「賦課方式」の必要性

われわれが「賦課方式」を維持すべきだと考えるもっとも基本的な理由は、物価や利子率の変動に対する耐性である。これを欠いていることが「積立方式」の致命的な欠陥である。(詳細は後述)

戦時中の昭和17年に積立方式で発足した最初の労働者年金は、戦後の大インフレで破綻した。戦後になって手にできた年金は、戦時中の預貯金と同じく文字どおり「雀の涙」と化した。この経験が(当初の年金が戦費調達を目的としていた事実の発見とあいまって)「年金」に対する根深い不信を国民に植え付けた歴史を忘れることはできない。昭和29年に再建の緒についた厚生年金も、その水準は老後生活の支えというには程遠い状態が続いた。

画期となったのは、昭和48年「福祉元年」の大改革である。ここで老齢年金はようやく老後生活の支えと呼ぶに値する水準に引き上げられた。加えて重要なのは、ここで初めて過去に納めた保険料の再評価を含むスライド制が導入されたことである。

スライド制導入から半年後に最初の石油危機が発生し、いわゆる「狂乱物価」が貨幣価値の大幅下落をもたらした。もしこのスライド制が導入されていなかったなら、わが国公的年金は、敗戦直後と同じくまたもや崩壊の憂き目をみたにちがいない。想像しても慄然とする事態である。過去半世紀のうちにわが国経済は3度にわたる大規模なインフレを経験した。“激動の21世紀”といわれる将来、こうしたインフレが決して起こらないなどと約束できる人がどこにいるだろうか。

インフレ・スライドの導入とは、年金財政が積立方式から賦課方式へ転じたことを意味する。政府の公式用語は「修正積立方式」というが、現実には「修正賦課方式」と呼ぶほうがはるかに適切なものになっている。

「賦課方式」のもうひとつの意義は、いうまでもなく世代間扶養という機能にある。かつての世代は老親を直接家族内で扶養した。家を離れて働けば、「仕送り」で故郷の老親を支えるのが義務であった。だが、不況もあれば失業もあり、子から親への個々の仕送りは絶えず不安定を免れない。その仕送りを社会全体の仕組みに組み入れたものこそ、賦課方式年金制度にほかならない（「仕送りの社会化」）。昨今、この「社会化された仕送り」という考えそのものが間違いであり、「賦課方式」こそ諸悪の根源だとする主張が、経済学者を中心に多くみられるけれども、われわれは上のような観点を年金議論の基礎におく。

現在のいわゆる「段階保険料方式」が、年々の年金支払いに必要な額以上の保険料を徴収して積立金を膨らませていることは、「積立方式」の要素を拡大させていることを意味する。それを背景に、「賦課」か「積立」かの二者択一議論は不毛だとの指摘もある。積立金とその運用については後に検討するが、公的年金のあり方を考える規準として、ふたつの財政方式の違いを確認することを避けるわけにはいかない。

(2) 「積立方式」の難点

人口構造の変動に大きく影響されることは、たしかに「賦課方式」の基本的な弱点である。「少子高齢化」が予想以上に進む今日、この弱点が拡大して現れていることは否定できない。それに対する回答として、「積立方式」への再転換が各方面から主張されているわけである。だが、この転換は果たして可能だろうか。仮に可能だとして、

積立方式は将来の年金の安定を保障してくれるのだろうか？ 筆者はいずれについても強く懐疑的である。その理由は次のとおりである。

〈二重の負担〉

まず「転換」には、「二重の負担」を避けられない。転換過程の現役労働者は、親の年金を支えつつ、自分の年金原資を積み立てるという「二重の負担」を負わなければならない。それでなくても「過重な負担」が問題になっている時、このような選択を今後の世代に強要することはできるものではない。150年という気の遠くなるほど長期の転換期間をとってみてもなお相当の保険料引き上げが必要となることを、大阪大学八田教授が試算されている（大阪の移動審議会公述資料）。

〈インフレの可能性〉

現役で働く期間が40～50年、その後の受給期間が20年前後と、個人をとっても年金制度は半世紀を越える超長期の安定性を必要とする。先に述べたとおり、「積立方式」を責任をもって主張できるためには、これから半世紀もしくはそれ以上の期間に大型インフレが起こることはないとは判断できなければならない。手にした年金が紙屑になるかもしれない制度を将来の世代に残すわけにはいかないのである。そうした事態による積立金不足を保険料の追加引き上げで補填するなら、形を変えた賦課方式となるらう。

〈物価と利子率〉

政策制度よろしきを得て突発的なインフレを回避できたとしても、物価上昇はゼロにはならない。では、積み立てられた保険料は目減りしないですむだろうか。それには、物価上昇をうわまわる金利で積立金が運用できなければならない。だが、超長期にわたってそのような利子率が保障されるだろうか。そのような経済理論が確立されているということ、われわれは寡聞にして知らないのである。

ある学者は、長期的な利子率は（生産性上昇に依存するため）名目経済成長率に等しくなるといい、別の学者によれば、それはGNPデフレータの上昇率に等しくなるといふ。もし後者であれば、利子率は消費者物価上昇率を下回り（消費者物価上昇率はGNPデフレータの上昇率を上回るのだから）、せっかくの積立金は絶えず目減りしてしまうことになる。

これは将来の問題ではなく、企業年金（特に厚生年金基金）ですでに露呈している問題である。バブル崩壊以後今日も続く超低金利が積立金運用収益の不足をもたらし、多くの基金が最低準備金の不足から財政危機を迎えているのは周知の事実である。

〈積立金と経済〉

現在の年金制度を完全に積立方式に転換したとすると、少なくともGNP並みの規模の積立金が発生する。いったいこのような巨額の積立金をもってどうしようとするのか。年金積立金のあり方は、それぞれの国の経済構造とそれを踏まえた政策によって決定されるべきものである。資本不足に悩む開発途上国ならいざしらず、「貯蓄・投資バランス」でみれば日本経済は慢性的な貯蓄過剰状態にあり、それが貿易黒字と財政赤字などの構造的なひずみをもたらしてきたのではなかったか。巨額の積立金は、この歪みをさらに拡大することになるのではないだろうか。そうした巨額の積立金を必要とする理由は、日本経済にあるとは思にくい。あるとすればそれは、特定グループや特定業界の利益に根差した理由だけであろう。

4. 「世代間連帯」と負担構造の変化

(1) 問題の所在

納めた保険料と受け取る年金額を比較すると、現在の受給者世代は大幅なプラスであり、将来の世代は場合によってはマイナスになるとの試算がいろいろ発表され、「若者がソンする年金」なる記事がジャーナリズムを賑わせては若い世代の年金不信をあおり立てている。これが「給付と負担のアンバランス」として是正の必要が語られるテーマである。

ひとつの点をあらかじめ確認しておこう。公的年金の保険料は労使折半である。個々の労働者が納めるのは、その半額である。それに給付は物価・賃金にスライドされる。全額を自分で納める（掛ける）私的年金がこれより有利になることは、常識的にみて考えにくい。だが、それにしても人口構成の変化は急速であり、また年金制度の充実も近年のことであったことから、保険料納付額と受給する年金額との比率が世代ごとに大きくちがうことは事実である。これを「若者は損」というのなら、たしか

に「損」といいいい。

この問題をどのように受け止めるかが、今日の年金議論のひとつの中心であることは間違いない。ここで、「年金」を世代間扶養の観点から、少し広い視野のなかで考えることが必要となる。

(2) 世代による負担の比較

今の年金受給世代（70代）、現役中高年（団塊の世代）、若者世代（30代）が、それぞれ何を負担し何を受け取っている（受け取ることになる）のかを比べてみよう。

① 年金受給世代

現在の年金受給者は、「年金」だけをとればたしかに「トクしている」。年金保険料は今では考えられないほど安かったのに対し、受け取っている年金は（個人差も大きい）ともかく生活の柱になる程度の額になっている。だが彼らの親の世代はちがう。自分の年金と呼べるものを持つことはほとんどなかった。現在の年金受給者たちは、彼らの親を自分たちで私的に扶養しなければならなかったわけである——同居の大家族のなかで、あるいは別居したら仕送りを通じて。さらにまたこの世代は、多くの子どもを産み育てた。「団塊の世代」の誕生である。子どもは将来の保険料を負担することを考えれば、子どもの養育も、形を変えた保険料の負担とみることもできる。

② 団塊の世代

親の世代（今の年金受給者）にはすでに年金があり、親を直接扶養する責任は小さくなった。だが替りに、住宅という重い負担をこの世代は背負ってきた。石油危機を挟んで土地・住宅価格は高騰し、かつて20年が普通だったローン返済期間は30年にも35年にもなった。さらにその子の世代で上級学校への進学率が急上昇し、子どもの教育費負担が家計を圧迫した。家計の補助収入を求めて主婦のパートが拡大したのも、この世代である。

③ 若者世代

親の世代には年金があり、またその親たちの汗の結晶というべき住宅ストックも整備された。一人っ子同士で結婚すれば家2軒を相続する場合もある。直接相続で

きなくとも、住宅の稀少性は小さくなって価格も相対的に低下した。祖父母や両親の多くが中学卒や高校卒で就職したのに対し、一段高い学歴水準も享受できた。親たちまでは当たり前だった3～4畳半の下宿生活は、学生時代からワンルーム・マンションに替った。こうした生活水準の向上は、すべて親やその親の世代の労働が築いたものである。

たしかにこれからの世代にとって年金をはじめ社会保障負担はかなりの大きさになる。だがその一方で親の世代が負った負担からは解放されており、親の世代から多くを受け取ってもある。この双方を比べ合せて考えてはじめて、「世代間」議論も「公平」なものとなるはずである。

(3) 公的年金は若者にトク

「負担」といってもいろいろあり、世代によって何を負担するのもも変わってくることをみた。

さて、年金制度が崩壊したらどうなるのか。そうなっても親が死んでくれるわけではない。若い世代は自分の老後のための蓄積をする他に、年金がなくなった親を自分たちで直接扶養する負担を負わなければならない。その親たちの寿命も昔より長くなっており、他方子どもたちの数は減っている。結果、親を扶養する負担は、今の年金受給者世代が負ったものの何倍にもなるだろう。「損・得」を考えるのであれば、こうした負担をそれぞれ私的に負う場合と、年金や社会保障制度に委ねる場合とを比較考量しなくてはならない。公的年金には、個人年金とちがって一部公的負担があり、また保険料は労使折半である。さらにスライド制がそなわっているのである。

このようにみれば、公的年金制度は、若者にとって「ソン」どころかむしろ「トク」な制度なのだと考えることができる。

5. 雇用と年金の接続 — 支給開始年齢をめぐって

年金財政の逼迫に対して出される処方箋といえば、1に給付水準の切り下げ、2に支給開始年齢の引き上げと決っている。労働生活から引退したら特別の収入というも

のを持たない普通の労働者にとって、雇用の終了と年金受給との接続は特に切実な問題である。かつて年金支給は60歳からなのに55歳定年制が一般的だった。「定年延長」が労働組合の大きな運動目標だったのは当然である。その「60歳定年」が長い努力の末によりやく法制化され、ようやくこの4月から施行される。けれども年金はすでに「65歳支給開始」に向けて動いており、気の早い人はそれでも足らず、67歳からにせよなどと口走っては、国民の“老後不安”と“年金不信”を煽り立てている。

筆者は、「60歳から受給できる」制度をなんとしても維持すべきだと考えている。そのためには、60歳代前半の雇用と年金について労働者自身のための選択肢を用意する必要がある。また「在職老齢年金」制度は、これまでとややちがう発想から見直さなければならぬ。その理由と、そのための制度的な枠組みを粗描してみよう。

(1) 60歳代前半の労働と年金

年金支給開始年齢が引き上げられたらそれに応じて「定年」も引き上げよう、という主張は、組合のなかではかなり前から語られてきた。もっとも直接に「接続」を維持しようとする考え方である。前回の年金改正を受けて昨年まとめられた労働省の研究会報告も、この方向を強く示唆している。

だが、年齢が60歳でも65歳でも「接続」さえしていればよいのだろうか。各種の調査は、60歳を越えると肉体的な条件に大きな個人差が現れることを報告している。また医療関係では、長寿化が進む一方、健康で働ける「健康寿命」は逆に短くなっている傾向も指摘されている。なにより製造業や交通運輸その他の現業職場で働き詰めに働いてきた労働者は、60歳の定年まで勤め上げたら「もう十分」と感じている。そのように今までの生涯労働はきついのだ。

こうした事実を踏まえれば、かつての「60歳定年」要求をそのまま一律「65歳」へ延長するわけにはいかない。「60歳定年」のスローガンは、“誰もが60歳まで安心して働ける”望ましい社会をめざしたものであったが、その単なる延長から浮んでくるのは、“誰もが65歳まで無理して働かなくてはならない”社会のイメージになる。

60歳をすぎても立派に現役で働ける元気な人もいれば、60歳になったら引退したい条件の人もいる。こうした現実にあわせて「雇用と年金の接続」を考えようとするれば、

この5歳の年齢帯について、多様なコースを選択できるようにすること — 「多様性」と「選択」がここでのキーワードである。

(2) 「60歳前半層」に就労と引退の選択肢を確保する

60歳代の雇用と年金の接続にはいろいろなケースがありうるが、代表的には次の3つを想定することができる。

- ① 60歳で労働生活から引退して、年金生活に入る。
- ② 65歳までフルタイムで働き続ける。
- ③ ①と②の間として、「部分就労・部分年金」。

もちろん、62～3歳までフルタイム勤務を続けて引退する、途中から「部分就労・部分年金」に転じる、など、実際にはもっとさまざまなケースがありうる。それらを総合していえば、60歳代前半の働き方と引退年齢の両方をフレキシブルなものとし、同年代層の労働者に選択の機会を保障することが課題となる。このフレキシブルなシステムこそ、なんでも一律に傾きがちなのが国に特に欠けてきた点であり、新しい挑戦をまっている課題である。

まず基本方向として、60年代前半層をもっと働かせようとするのかどうかを確認しておきたい。別な言い方をすれば、年金・雇用関連の諸制度を労働力押し出し（プッシュ）型で考えるのか、それとも（一時ヨーロッパが失業対策で採ったように）引き上げ（プル）型で考えるのか、それとも中立（ニュートラル）型で考えるのか、である。拙論は、ニュートラルにして、個々の労働者の選択を保障すべきだとの立場に立っている。

就労と引退の選択肢を保障するためには、60歳から年金生活に入れる条件を確保しておくことが前提になる。誤解のないよう確認しておけば、前回の年金改正はこれを否定していない。60～65歳の特別支給の「定額部分」は次第に切り縮められて2013年にはなくなることになっているけれども、65歳から全額支給される基礎年金は、60歳から前倒し減額受給ができる（その場合の42%という大きな減額率は見直すべきだが）。こうした前倒し受給のシステムは諸外国では常識に属する。実際、支給開始年齢を65歳としている国でも多くの労働者がそれより早く61～63歳で引退しているのは、

この制度があるためである。

他方、この年代層の労働市場をみれば、(年齢別有効求人倍率の統計は問題を含むにせよ) 圧倒的な供給過剰であることは誰も否定できない。このような事情のなかで「押し出し(プッシュ)」型の制度を導入すれば、当該労働者の労働条件をいっそう引き下げることにつながることは目に見えている。

この10数年の政府の政策は、プッシュ型の方向を次第に強めてきた。そのなかではふたつの主張が捩れ合ってきたように思う。ひとつは、公的年金の財政対策から給付を制限して高齢者を60歳以上まで働かせようという主張、もうひとつは、将来の若年男子労働力が不足することを見越して高齢者(と女子)の活用を進めようという主張である。

だが実際には、後者の論理は前者の年金支給制限を理屈づけるために持ち出された印象を拭うことはできない。実際、高齢者がもつ能力を正當に評価し処遇するようなシステムの開発は、ほとんど進んでいないのが実情であり、特に、多くの高齢者が希望している短時間就労の機会はまったく増えていない。かつて労働省が“なだらかな引退”をめざして設けた高齢者向け短時間雇用の奨励金は活用されぬまま姿を消し、前回の年金改正をどう理解したのか、「65歳からしか年金は出ない」ことを前提にした議論 — 高齢者を無理にも働かせようという議論だけが横行している。

高齢になっても誇りをもって働き続けるのは良いことだ。それには、まず「元気」でなければならないし、その就業機会がなくてはならない。それにふさわしい職場環境と処遇を確立することが先決である。

(3) 在職老齢年金制度の矛盾とその改革

〈在職老齢年金制度の矛盾〉

60歳を越えて民間企業に就労している労働者は、在職老齢年金制度の適用を受けて年金が減額される。だがこの制度の現状は、実に矛盾に満ちたものである。

- ① アパート経営などの資産収入や議員になっての歳費などがいくらあっても年金は減額されないが、これら賃金以外の収入を持たないため就労する労働者は厳しく減額される。

-
-
- ② 現役時代に属した年金制度によって減額措置が大きく違う。
 - ③ 就労時間が通常の4分の3を越えると被保険者となって減額の対象とされ保険料も徴収されるが、就労時間がそれ以下だといくら賃金が高くても減額も保険料徴収もない。
 - ④ 65歳を越えれば被保険者とならず、賃金がいくら高くても減額も保険料徴収もない。

なにより重大なことは、減額年金の支給が時間当たり賃金の切り下げにつながっていることである。この減額された年金は、「年金」という形をとってはいるが実際は賃金補填となっていることである。

労働組合は以前から、定年以後短時間就労を希望する高齢労働者が多いこと、フルタイム労働からある日突然「毎日日曜日」の生活に移ることは決して望ましくないことを念頭において、「部分就労・部分年金」システムの導入を主張してきた。これは、就労時間が短ければ賃金が低くなるのは当然である。それにとまなう所得喪失（減少）を部分年金で補填して生計を維持する、という考え方である。これと対比でいえば、現在の在職老例年金制度のもとでの実態は、「全部就労・部分年金・部分賃金」とでも呼ぶほかはない。

それでなくとも年金財政の逼迫が問題とされるなかで、年金財源を賃金補填に使っているような事態は、早急に是正されるべきである。

〈改革案：「在老」制度の廃止と高額所得者への年金支給制限〉

以上のような「在老」制度の矛盾を解決するうえで必要な原則は、年金以外の収入源をもつ者ともたない者との公平性を確保することである。

この原則を徹底させるための最善の方法は、いうまでもなく税制の改革である。すなわち、年金であれ、賃金であれ資産収入であれ、会社の役員報酬であれ議員歳費であれ何であれ、それらすべての所得を把握してその総額を対象に課税することである。これは特に年金や高齢者に限った措置ではなく、「クロヨン」「トーゴーサン」といわれる今の税制の不公平が是正されれば、一挙にしかも抜本的に解決されることである。

だが、現実にかような公正さを確保するような税制の抜本改革がただちには望めないとすれば、それまでの間、次善の策として年金側で（現行「在老」に替る）なら

かの調整措置を考えなければならない。

ここで提案したいのは、65歳という年齢にかかわらずすべての公的老齢年金受給者を対象に、総収入管理とそれにもとづく年金の減額措置を導入することである。これは、年金制度だけで単独に実施することはむづかしい。たとえ不完全さを残すにしても、可能な限りの所得把握を行なうには税務当局との連携が不可欠だろう。本来税制の改革で行なうべきことをやむなく年金側で行なうのだから、その程度の協力は求めていい。それはまた、税制面の抜本改革を近づける意味をも持つはずである。

この措置の導入により、現在の在職老齢年金（による減額措置）を廃止する。年金にその他の（賃金を含む）収入を加えたものの水準により、年金支給を調整する。総収入がある水準を越えれば全額支給停止とする。会社役員や議員などその地位を離れて関係収入がなくなれば、年金支給は復活する。こうした減額や停止に見合って、その後復活した年金額にはなんらかの加算措置があってもいい。

これはあくまで「次善の策」であって、税制が公正なかたちに改正されればこうした制度は廃止される。

〈高額所得者の支給制限の問題点の検討〉

高額所得者に対する年金の支給制限は、政府が「財政構造改革」方針を打ち出す前に年金審議会に提案され、否定された経緯がある。

そのとき厚生省が出したのは、年収2,000万円をこえる受給者に対して、基礎年金のうち公費負担に関わる3分の1をカットするという内容で、これを平成10年度から実施したいという提案であった。

これには大きくいってふたつの反対論があった。

ひとつは、保険料を納めてきた者に対して「減額」とは、いわば契約違反にあたり、保険制度を採っている以上なすべきことではないとの主張である。この主張にはどこか、私的年金の考え方が感じられる。社会保障制度における公的年金は、その支給要件をあらかじめ明確にしておけば、保険料を支払ったことだけで無条件に全額支給を保障しなければならない理由はない。現に、在職老齢年金はそうした減額措置を厳しく被っている。

もうひとつの反対論は、厚生省提案が中途半端であり、国の財政問題だけを視野に

入っていて年金制度全体のありかたに何の“哲学”もない、という内容であった。

両論の主張者とも、問題は年金制度ではなく税の公正化で対応すべきものだとする点で共通しており、こうした反対意見に遭って厚生省は、11年度の法改正のなかであらためて採り上げることとし、平成10年度の施策としては撤回した。

上の提案は、昨年の厚生省提案の中途半端さを拭いさり、公費負担相当部分だけでなく保険料に対応する部分についても制限の対象とし、特に高額所得があるばあいには全額支給を停止しようとするところに特徴がある。これは、先の第一の反対論と正面から対立する。この対立は、私保険に対比した「社会保険」のあり方にかかわる考え方の違いにもとづくものである。

〈再び「老齢年金」の“定義”について〉

本稿のはじめに「老齢年金」を、「老齢に伴う所得喪失を補填するもの」と考えた。

この“定義”を厳密に採用すれば、「所得喪失」に遭っていない者は支給要件を満たさないこととなり、その所得を喪失するまで年金支給を制限もしくは停止しても不当ではない。

現行年金制度は、年金の性格づけにはこのような“定義”を一部含意しながら、支給要件にまでそれを明文化していない。当該者の所得や収入ではなく「退職」が、したがってその属した年金保険からの「離脱」が支給要件となっている。この立場からすれば、当該制度を離脱していさえすれば、他にどれほど収入があろうと年金は全額支給されるし、逆に当該制度にとどまっていれば一円も支給されないこととなる。

このことは、実際には官民のちがいとなって現れた。

公務員労働者にとって退職後の再就職は民間職場に限られるのが普通である。これを共済組合の立場からみれば立派な「退職」であり「離脱」であるから、減額する理由はない。形式上は民間労働者の属する厚生年金でも事情は同じである。ただ、民間で働いてきた労働者が60歳以後官の職場に移ることは事実上皆無である。民間職場に引き続きとどまって被保険者となれば「離脱」にならないから、本来なら年金は支給されない理屈であり、事実そのように制度は作られた。けれども、現実の高齢者賃金はあまりにも水準が低く、とうてい生計を維持するには足りなかったため減額年金を支給して補填することとした、それが今の在職老齢年金の始まりであった。

こうして、60歳以後民間職場に再就職した（元）官の労働者と元から民間で働いてきた労働者との間で、同じ職場で同じ賃金を受けても年金支給に大ききな差が出ることとなった。これを是正するため、前回改正では（元）官の労働者については事後的な減額措置をとることとした。だがそれは、問題の本質的な解決ではない。

誤解のないよう断っておこう。これを「官民格差」の（つまり官の労働者だけが有利だとの）観点から取り上げているのではない。官民にかかわらず、公的年金の支給要件というものをもう一度横断的に見直すことを提案しているのである。

厚生年金における在職老齢年金の制度は、払われるはずのものを減額したのではなく、本来なら支給されないはずの年金を（低賃金を補うために）一部支給することにして出発したものだった。だがその後の推移のなかで、「年金が出る」からという理由で低賃金を定着させるものに、言い換えれば年金という形をとった賃金補填に変質している。この歪んだ姿を抜本的に見直すため、不公正税制の抜本改善が実現するまでの間の次善の策として、総収入に対応した包括的な年金支給制限を導入しようというのが提案の趣旨である。それは年金財政面に一定のプラスをもたらすだけでなく、税制改革を側面から推進する力ともなるだろう。

6. 給付と負担の問題

さて、年金議論の中心になっている給付と負担の問題を扱う段である。

まず、必要な給付水準から考えよう。それに続いて負担の問題を考える。最後に、適用ベースの拡大と「総報酬制」の問題に触れる。

(1) 必要な給付水準＝退職後の生計費の基本部分

最初に老齢年金がその役割を果たすための要件のひとつとして、「引退後の生計費の基本部分を保障する水準であること」をあげた。負担は少ないほうがいいといっても、給付水準が貧しすぎるのでは、あえて負担する意味もない。

「引退後の生計費の基本部分」とは何か。概念的にいえば、およそ次のような要素を考えることができる。

-
- ① 最低生計費（衣食住）：これは単なる生存保障水準であり、生活保護規準である。
 - ② 税・社会保険料負担＋医療費（含、その交通費）：高齢期になれば多かれ少なかれ健康を害することは避けられない。医者通いは必須の条件である。その医療費の負担は、70歳以上の「定額負担」から「定率負担」への移行など、これからどうしても多くなる。
 - ③ 基本交通・通信費と基本教養娯楽費：

友人・知人と連絡を保ち、必要なら会いに行くための電話、手紙、近距離交通費など、また新聞、テレビ、若干の書籍代など、これらは生活に欠くことのできない基本的なものだ。現役時代には使えた定期券もない。タクシーチケットなどももちろん使えない。だが、現役時代はいやでも人と会わなければならないが、退職してしまうと今度は努力しなければ人と会えなくなる。この落差は、おそらく想像以上のものだろう。

- ④ 基本交際費（親族・友人の冠婚葬祭費〔特に香典〕、同窓会費等）：

友人が亡くなることの多い年代である。“義理を欠かない”程度の交際費はどうしても必要なものである。

ゴルフ、観劇、インターネット通信など趣味の費用は含まれない、ディナー・ショーや旅行はおろか、孫に小遣いをやる余裕もない。「なんとかやりくりしてできるつましい生活」の水準である。こうした基礎的な部分だけで実際の生計をすべてカバーすることはできない。不足分は、当然ながら「自助努力」にまつこととなる。むしろそれが公的年金というものの役割である。生計のすべてをまかなうだけの水準を公的年金に求めるとなれば、現役の賃金水準とのバランスを欠くことになるだろう。

(2) 現役賃金と年金の相対水準

水準を考える上で、現役労働者の賃金との比較がもうひとつ重要なポイントになる。毎日働いている現役の拠出する保険料を原資とする年金が、その賃金と同じような高さをもつわけにはいかない。ただ、年金水準は「生計費」を規準にしており、個人レベルではなく家計レベルのものだということは押えておく必要がある。「大学初任給より高い年金」といった言い方がされることがあるが、いわゆる「初任給」は単身者

を想定した個人賃金なのに対し、老齢年金の基本水準は夫婦ふたりの生計費である。比較するのなら単身者の年金でなければならない。現在の制度完成時点での単身者の年金水準は、大卒初任給はおろか、高卒初任給をも下回る水準である。

〈比較は手取り額で〉

高齢化が進むなか、現役の負担は次第に高まる傾向を免れない。であれば年金は、額面（グロス）賃金との比較ではなく、税・社会保険料を差し引かれた手取り（ネット）賃金との比較で考えることが必要だ。前回改正が、賃金スライドを額面賃金から手取り賃金規準に変更したのはこの点でひとつの前進だった。だがなお不徹底である。それは、比較される年金のほうは額面で考えられたことである。年金生活者も、国民健康保険の保険料などを払っており、介護保険が発足すればその保険料も負担する。税制が変わると税負担も増えるかもしれない。こうした点を考えれば、賃金と年金双方とも手取り水準で比較し、その比率を納得されるものに安定させるべきだと筆者は考える。

〈スライドの問題〉

賃金スライドを廃止して物価スライドに限定すべきだという主張がある。制度として賃金スライドを廃止すれば、賃金が順調に上がっても年金水準は上がらず、相対的に低くなり続ける。そんな未来像を将来世代に提起することは、「年金不信」を強めるだけではないのか。逆に賃金が伸び悩む時、手取り賃金はマイナスになっても（物価は上昇するなら）年金だけは増え続けることとなる。これも背理というほかはない。水準調整の経過措置としてならともかく、恒久的な制度として賃金スライドを廃止することは、上の理由から不合理と言わざるをえない。

(3) 将来世代の負担

〈負担の限界〉

「負担の限界」というものを一意的に定めることはできない。だがものごとには限界というものがやはりある。純理論的な負担限界は、現役労働者の生計限界である。心理的な限界は、“これ以上は負担したくない”という点にある。そして実際にはいずれもかなり可変的な性質のものだから、一意的に定めることはできないことになる。

たとえば過去20年間の教育費負担の急激な膨張ぶりをみれば、負担の可変性がよくわかる。厚生年金の保険料率をとってみても、17.25%という現在の水準など、30年前には信じられないほどの高さと思われたにちがいない。30年後の人々の判断規準を今正確に予測することなどとうてい不可能である。

明らかなことは超高齢社会が必ずくることであり、社会保障制度がパンクしても高齢者は現実にわが国社会に多数生きているということ、したがって誰かがなんらかの手段でその人たちを支えなければならないということである。誰がどのように支えるのか。それが社会システムの問題になる。

年金保険料負担の水準は、将来の社会システムをどのように構想するかによって決ってくる。筆者は、すでに述べたように、老後の生計費の基本部分が公的年金で支えられる仕組を若い世代に残すべきだという立場に立つ。

〈前回改正の合意〉

「最終保険料率=30%」というのが前回改正時の合意点であった。直近の将来人口推計で現在の給付水準を維持しようとするれば、これが35%近くまで上昇するというのが厚生省の推計である。前回改正で合意された負担水準をとりあえずの出発点とし、その上で負担の形態と給付のあり方を比較考量することが必要である。

筆者の立場をとりあえず明示しておけば、前回改正で合意された負担の水準で現行制度の約束する給付を確保する（あえて「5つの選択肢」の表記を使えば、「Bの負担でAの給付を」）ということになる。そのためには、年金財政バランスにおける支出の削減と保険料収入の基盤拡大、基礎年金制度の改革、そして現在の「段階保険料方式」の見直しを併せて進めることが必要となる。基礎年金については先に触れた。適用基盤の拡大は次に述べる。「支出削減」としては高齢者の雇用促進と高額所得者への給付制限を次節で提案する。「段階保険料方式」の見直しについては、積立金との関連で最後に検討する。これらを総合的に推進すれば、上記目標は十分に現実的なものといえるはずである。

〈年金不信と世代間不信〉

将来世代にそんなに高い負担を求めるわけにはいかない、だから支給水準を抑えることはやむを得ない、と多くの人が語る。だが、若者たちの年金不信は、ただ負担が

大きくなることにあるのだろうか。負担さえ低ければよいのだろうか。役にも立たないような水準の年金を「約束」して、それで不信がぬぐえるだろうか。

昨今の「負担抑制・給付削減」の主張は、「若者たち」を理由にしているが、実はそこには、“どうせ払ってはくれまい”という若者不信が色濃くにじんでいると筆者は思う。大人たちが若者への不信を抱いているなら若者が大人を信用するわけがない。そして、こうした世代間の相互不信が膨らめば、「世代間扶養（連帯）」の制度など維持できなくなるのは当然の帰結である。

将来世代の負担をできるだけ小さくする工夫はもちろん必要である。年金制度の適用対象を制度本来の趣旨に添って拡大し、より多くの人が公平に負担を分かち合う方向へ向うのが本道である。また、少子化対策など、人口構造の変動を緩和する、より広い社会政策で支えることが必要である。その上で、将来とも老後生活に必要な老齢年金を確保する展望を若い世代に明確に示して、彼らの年金不信を縮小～解消することこそ当面の課題である。

(4) 社会保障負担と経済活力

ここで、社会保障の「負担」というものの考え方を整理しておきたい。「負担」といえば“取られっぱなし”というイメージが伴う。一般に社会保障の費用というものを「捨て金」のように語る傾向がある。だが、こうした考え方に立つかぎり、財政悪化、賃金抑制、社会保障給付の抑制という悪循環を招くだけだろう。今日の社会保障議論の多くがこうしたマイナス・イメージに強くとらわれていること、結果して社会保障を「国のお荷物」のように扱う傾向を強めていることに、筆者は強い危惧を覚える。

老齢年金は、現役世代から高齢者への所得移転である。移転された所得は確実に消費に回る。この高齢者の消費支出は、国民経済のなかでこれからはますます大きな需要を形成する。その需要は高齢社会の成長を確保する基盤のひとつであって、この年金保険料の負担は、どこかへ消えていってしまう「捨て金」では決してない。他方現役世代は将来の年金が約束されれば、「老後不安」ゆえの過剰な貯蓄は不要になり、彼ら自身の消費行動を拡大することができる。同じことは介護や医療保険についても言えよう。社会保障に当てられる費用は、こうして国民経済を活性化させる原動力のひとつ

つである。そのように機能するシステムを展望して社会保障の将来を議論することが今必要なのだ。

(5) 適用ベースの拡大

必要な給付を確保しながら負担の水準を抑制するうえで積極的に考えるべきことは、負担の基盤を拡大してより多くの人々が負担に加わるようにすることである。ひとつは高齢者であり、もうひとつは、パートタイム労働者をはじめとする人々である。

高齢者の問題は先に述べた。年金支給を制約して高齢者をやむなく就業へ追い込むのは本末転倒であり、処遇を改善し多様な選択肢を用意して、希望する高齢者を自発的に就業へ誘うのが、「活力ある高齢社会」に向けた政策のあるべき姿である。短時間就労を含め、適正な労働条件の就業機会を拡大することが当面の課題である。

パートタイム労働者、派遣労働者、商店など零細事業所の従業員、さらには公共部門の臨時職員など、いわゆる「正規雇用」の外にある労働者の多くが社会保険を適用されていないことは重大であり、早急な改善が必要である。関係労働者が適用を望まないのだという声がある。たしかに事実だ。だがそれだけではない。現在の社会保険・労働保険の制度がこうした「非正規雇用」労働者の大量登場を想定できなかった時代に設計されてそのままであることにも大きな問題がある。また、少なからぬ経営者が社会保険を適用されない労働者を（多くは低賃金かつ不安定な条件で）雇用することで社会保険料負担を免れている。これは、第一号被保険者の「脱落」となる年金制度の“空洞化”といって差し支えない。この事態を放置して、年金財政の将来を語ることはできない。

(6) 総報酬制について

社会保険料負担のあり方として、「総報酬制」がテーマにのぼっている。年金審議会ではこの総報酬制への移行は、前回改正から残されたテーマのひとつでもある。

普通の労働者の年間収入のなかで小さくない割合を占める一時金が（わずかな「特別保険料」を別にすれば）保険料徴収の対象からはずれているのは、いかにも合理的ではない。一時金の割合が高い労働者とその雇用主には、年収に対する保険料の負担

割合が低く、一時金割合が低ければ負担割合が高いという不均衡がある。一時金というものがいないパートタイム労働者や派遣労働者、あるいは今後ふえるといわれる年俸制労働者などは、一番負担率が高くなってしまいう仕組みである。これを是正することは、負担の公平を確保する上でも適用対象の拡大をはかる上でも、大事な課題である。

総報酬制の導入が実質的な負担引き上げの口実になってはならないことはいうまでもない。だが、年金の場合それにとどまらず、給付設計の問題が残される。一時金を含む年間収入は、月例賃金よりも産業・業種・規模間での格差が大きい。現在の給付額算定方法のままでは、その格差は支給額にも反映して年金の格差を拡大する。平均的な給付水準が抑制されようとしているときに格差が拡大すれば、低いグループの給付水準は二重に押し下げられる結果となる。しかもこうしたグループのほうが年金に依存する度合いは高いのである。年金について総報酬制へ切り替えをはかるには、給付の格差を避ける手立てをとることがぜひとも必要な前提である。

7. 年金積立金とその運用

厚生省が長年“悲願”としてきた年金積立金の自主運用が決まった。厚生省が当初意図していたのは「資金運用部への預託義務の廃止」であったが、「預託制度」そのものが廃止されることとなり、預託したくてもできない時代がやってくる。事態は厚生省の希望や予想をはるかに超える展開となった。

ここで年金積立金の問題を、ふたつの角度から検討したい。ひとつは、行政改革の一環で決まった厚生年金福祉事業団の解体にともなう事業運用のありかたである。もうひとつは、今計画されている巨額の積立金というものがそもそも必要なものかどうかという、より根幹の問題である。

(1) 積立金の運用と還元融資事業

年金福祉事業団はこれまで、現役の被保険者に対する還元融資を行ってきた。その事業のなかでも特になじみ深いのは、住宅資金の貸付である。この事業は、これまで資金運用部から事業団が借り出し、それを民間転貸法人が借り出して住宅購入者に

融資するという二重の「転貸」システムをとってきたことから、「転貸融資」と呼ばれてきた。自主運用の実現とともに、この転貸融資事業から撤退する方針が、97年6月の閣議で打ち出されている。

だがわれわれは、この撤退を認めることはできない。その理由をあげよう。

- ① 労働者の住宅取得のニーズは引き続きあり、さらに、高齢化を迎えて新しいニーズも生れていること。
- ② 公務員の共済年金には住宅融資が組み込まれており、厚生年金がこの転貸融資制度を廃止すれば、新たな官民格差となること（こうした官民格差を埋めるべく、労働運動の先輩たちが苦勞してつくったのが今の転貸融資制度の始まりである）。
- ③ そもそも公的年金の積立金は、労使の拠出した保険料であり、それは現役被保険者の利益のために社会政策的に活用されるべきものであること。

こうした理由を無視して年金積立金の転貸融資を廃止しようというのは、厚生年金の被保険者である民間労働者からすれば、言語道断である。

もとよりこの事業が永久に続くものとはいえない。高齢化に伴って年金積立金の総額は小さくなるし、他方、住宅などのニーズもこれからは充足に向うと見込まれる。数十年先にはこの事業はおだやかな終末を迎えるかもしれない。だが、それは遠い将来の話である。われわれは、これまで年金福祉事業団が行なってきた転貸融資事業の継続を強く主張する。

こうした転貸融資事業は積立金の運用からみてマイナスではないかとの疑念が一部にあるが、それは錯覚といわなければならない。被保険者を対象とした融資事業は、一般の市場運用にもまして確実な運用である。融資を受けるのは現に日本で働いている労働者であり、その返済は、証券投資などの運用収益の変動に比べてはるかに安定したものだからである。銀行など民間金融機関がこの住宅ローン市場への参入に熱心になるのもそのためだろう。

積立金の運用に責任をもつ厚生省は、年金福祉事業団の改組とこの還元融資事業の新しいスキームを、厚生年金の被保険者に一刻も早く示すべきである。

(2) 段階保険料方式と巨額の積立金の是正

〈巨額の積立金は必要か〉

将来世代の保険料（最終保険料率）を低く抑えるという目的で、わが国の厚生年金は一部積立方式を加味する「段階保険料」方式を採用し、当面の年金支払いに必要な分を上回る額の保険料を徴収して、世界に例をみない高水準の積立金を持つに至った。だが、この積立金が果たして言われるように将来世代の負担軽減につながるのか、実は誰も知らない。先に述べたように、数十年にわたって名目賃金上昇率を上回る実質利回りが確保されるという保障はどこにもないからだ。いわんや突発的なインフレが訪れば、その価値は一挙に低落してしまう。現在の世代には確実な負担増となり、将来世代にそれがプラスになって残るとい保障もないこの巨額の積立金、これを将来も取崩すことなく元本を維持してその運用収入を当てにしようとしているのが現在の年金財政である。

いったいこのような巨額の積立金が必要なのかという当然の疑問が、いろいろなところで語られはじめている。われわれは、不要だと考える。不要であるばかりか、むしろ有害だと。そう考える理由は次のとおりである。

① 積立金は将来の保険料軽減を保障しない

すでに述べたように、巨額の積立金はふたつの目減りリスクを負っている。ひとつには突発的な大型インフレ、もうひとつは、定常状態における運用利回りが平均賃金上昇率に達しない可能性である。このいずれをもクリアできると保障する経済理論は存在しない。

② 積立金のための保険料増加が経済活力を奪う

年金支払い額を大きく上回る保険料の支払いは、労使双方に負担であり、この負担は、企業収益を圧迫するとともに、その賃上げへのマイナス効果と家計の保険料負担の増加が相乗して、勤労者家計の消費支出を二重に圧迫する。これらが経済活動全体を沈滞させる効果は決して小さなものではない。

③ 巨額の積立金は経済のマクロバランスを崩す

そもそも貯蓄・投資バランスで慢性的な貯蓄過剰構造になっているわが国経済をいっそう貯蓄過剰へ傾斜させる。それは、より多くの政府赤字とより多くの貿易黒

字によってバランスするほかないものである。

〈「自主運用」は金融業界の利益〉

巨額の積立金の市場での運用は、当然のことながら金融・証券会社の手によって行なわれる他はない。それは、関係金融機関に一定の事業収入をもたらすものである。これは、いってみれば労使の拠出した積立金が金融機関に利益を配分するメカニズムにはかならない。それでなくとも超低金利政策が勤労国民から金融機関に所得移転を行なってきたとき、どうしてこうした特定業界に恒常的な利益配分を約束するような制度をつくらなければならないのか、理解に苦しむのは筆者だけではないだろう。

年金積立金は「国の資金」ではない。それは、保険料を拠出している労使のものであり、その管理を国に依託しているにすぎない。この積立金が金融資本の利益に供するような扱いは、老後保障のためにこそ毎月保険料を拠出している労使の望むところとまったく背反するものである。

(3) 保険料の引き上げを抑制し経済の活力確保を

年金支払いに必要な分を大きく上回る保険料の引き上げをやめれば、それだけ实体经济に還流する資金は増え、経済の活力と生活の向上とを確実なものとすることができる。それによって経済成長は下支えされ、その成果は年金財政を支える力となって働くことになる。

年金制度を長期にわたって安定に維持し、すべての世代にわたって老後保障の柱とする上では、積立方式はあまりにリスクの大きいものである。人口構成の急激な変化という事態を前にしてなお、われわれは賦課方式＝世代間扶養の公的年金システムを維持する方策を考えるほかはない。その前提になるのは、経済成長である。巨額の積立金を形成するために保険料を引き上げるのか、それとも労使が負うその負担を軽減し、消費支出と設備投資を活性化するのか、どちらが経済成長に寄与するかはいうまでもない。

日本経済の潜在力を最大限に発揮させて経済活動を活性化することこそ、将来の年金・社会保障の基盤安定に寄与する。積立方式への移行や積立的要素の拡大という主張は、この点でも逆行するものといわなければならない。

むすび 労働者年金：21世紀への選択

今「年金」をめぐって問われているのは、「超高齢化時代」の給付／負担問題だけではない。われわれはここで、21世紀の日本社会のあり方を問われているのだ。

「積立方式」は巨額の積立金を必要とする。その巨額の積立金に熱い視線を送っているのは、将来とも安定した年金支給を望む高齢者より、短期的な市場運用から上がる利益を追及する金融業界であることは、たとえば規制緩和委員会が「企業年金」を「金融の規制緩和」のテーマで扱っていたことに象徴的に示されている。われわれが問われているのは、21世紀の日本社会を「マネーゲーム社会」にするのか、それとも、堅実に働く人々が報われる「モノづくり社会」の精神が活かされる社会にするのか、という選択なのだ。われわれは、もちろん後者を選びたい。それが後に続く世代への責任だと考える。

「世代間連帯」といういささか古びた響きをもつ言葉は、単に精神や倫理の問題を意味するにとどまるものではない。それは、世代から世代へ移り変っていく人間の生活を支える現実の社会システムである。そのひとつである今の公的年金制度は、戦後復興と高度成長を支えてきた世代の努力の所産であり、われわれの世代に引き渡された遺産である。

誰でも必ず歳をとる。そして誰でも老後に不安を抱かずに生き、幸せな老後を迎えたいと願う。若い世代にとってもこの遺産は、目先の「損得」勘定をこえた生活の基盤である。われわれはそれを守るために全力を傾けたい。なぜなら、この遺産を失った将来の社会は、きっと索漠たる風景になるだろうと思うからだ。若い世代には、ぜひ一緒にこの遺産を守る仕事に参加するよう、そして今生れ育ちつつある次の世代に引き継いでいくよう、強く呼びかけたいと思う。それは、人々が安心して働き、つましくとも不安の少ない老後を迎えられる社会を創り出すという、困難だがやりがいのある仕事なのだから。

(1998.3.17)

〈参考文献〉

村上 清『年金の危機』（東洋経済新報社）

田原一雄『二十一世紀の年金を守るために』（日本図書刊行会）

堀勝 洋「女性と年金」『季刊社会保障研究』31巻第4号（1996年春号）

ドナルド・ドーア「年金制度をマネーゲームに巻き込むな」『中央公論』98年4月号）

第8章 世代間公平性の検討

大阪学院大学経済学部助教授

日 高 政 浩

1. 人口高齢化に伴う政府支出と国民負担の増加

日本の財政の長期的な課題として、人口高齢化に伴って急速に増大していくと予想される社会保障費の財源を確保することがあげられる。1997年1月推計の最も新しい将来予測人口の中位予測によると、1995年10月1日現在1億2,557万人の総人口は2007年に1億2,778万人でピークに達した後減少に転じ、2050年には1億50万人にまで減少する。一方65歳以上の老年人口は、1995年現在の1,828万人から増加を続け、2025年には3,312万人に達する。その後わずかに減少し、2050年には3,245万人となる見込みである。

このような変化を受けて、老年人口の総人口に占める割合は、1995年の14.6%から2015年に25.2%まで急速に増加した後、2030年の28.0%まで緩やかに増加する。その後老年人口は減少するものの総人口に占める割合は2050年に32.3%にまで上昇する。また、老年人口と生産年齢人口（15歳から64歳まで）との比を取ると、1995年の20.9%から2025年の46.0%へと急速に増加し、2050年には59.1%にまで達する。

このような人口の高齢化に伴って社会保障給付の中心的な支出項目である年金給付費と医療給付費が増大すると予想される。1994年度の社会保障給付費¹⁾は60兆4,618億円で、このうち年金給付費が28兆6,188億円で全体の47.3%、医療保険給付費が14兆1,236億円で23.4%、老人保健給付費²⁾が7兆9,096億円で13.1%である。この3つの給付を合わせると、社会保障給付の93.8%を占める。社会保障給付は一般政府の経常支出（一般政府内の移転を除く）の約40%を占めるほどの大きさなので、年金や医療の支出増加は一般政府の財政を圧迫するであろう。

将来の社会保障費だけでなく、平成9年度末で国と地方を合わせて約476兆円とGDPの92%に相当する多額の債務残高を抱えていることも財源問題にあげられる。すなわち社会保障費の財源や公債を償還するための財源は、いずれも今後確保しなければならぬ課題なのである。

このような背景から、近年、社会保障の給付と負担、あるいは税の負担のあり方について、世代間の格差の観点からの議論が盛んになってきている。その負担を誰がするのかという問題に対して、高所得者か低所得者かといった従来からの所得階層別の観点だけでなく、老年世代か若年世代かあるいは将来の世代かといった世代別の観点が重要視されるようになったのである。

これまで財源問題を議論する際には、単年度で支出が収入を上回っているかという「財政赤字」という指標や、税・社会保障負担が国民所得の何割を占めるかという「国民負担率」という指標が用いられてきた。例えば高齢化のピーク時でどれだけの財源を確保しなければならないかという問題については、現行の財政制度を前提にするとき、将来どれだけの財政赤字が発生するのか、あるいは財政が破綻しないためには財政赤字をどれ位の規模に抑えなければならないかといった議論が行われている³⁾。負担の大きさについては高齢化のピーク時に国民負担率がどれ位の規模になるのか、財政赤字削減のための増税によって国民負担率がどのように変化するのが計測されている⁴⁾。

このような伝統的なマクロ指標を政策の目標に用いることに対して、コトリコフを中心に疑問が投げかけられた。Kotlikoff (1992) では、政策目標となる「財政赤字」にいくつかの測り方があり場合により使い分けられるという恣意性を指摘している。日本においても、岩本他 (1996) が指摘しているように、「隠れ借金」がこれに該当する。一般会計から特別会計への繰入れを先延ばしにするという「隠れ借金」によって一般会計の赤字を小さく見せかけることができる。隠れ借金は、特別会計を含めれば存在する財政赤字を一般会計だけで見るときには財政赤字を小さく見せるのである。

コトリコフは財政赤字がこのように問題のある指標であるとし、これに代わる新たな指標として、通時的な政府の予算制約式を満たすような税金と社会保障のネットの負担（保険料負担－保険給付）を世代別に提示する「世代会計」を提唱した。負担を

世代別に示すことで、「誰が得をして誰が損をするのか」という点を示すことができるのである。さらに、ライフサイクル仮説を前提に、世代会計が財政赤字よりもマクロ経済政策の指標として望ましいと主張した。この点に関しては3節で考察する。

日本においてこの研究が注目される理由として、今後急速な高齢化に伴って年金医療をはじめとする社会保障費が増大していく事情がある。これによって発生する負担の多くは若い世代かあるいはこれから生まれる世代が負担するのではないかと、すなわち負担の世代間格差がかなりの規模で発生するのではないかと予想されるのである。したがって、将来発生する負担の大きさがどれくらいなのか、そのうちどの世代がどれだけ負担するのか、という点について実証研究が期待されている。また、政策的な課題として、代替性策によって負担格差がどのように変化するのか計測することも同時に期待されるのである。

そこでこの章では、次節で今後発生する社会保障負担の大きさを年金と医療に絞って概観する。3節で、その負担の表示方法として、従来から用いられているマクロ指標である国民負担率や財政赤字とミクロ指標である世代会計との関連をまとめる。またこれらの指標のもつ政策的な意味をまとめておく。4節では世代会計の研究成果をまとめておく。

2. 社会保障の財源問題

(1) 年金の財源問題

65歳以上の人口は2025年には1994年の1.81倍に達する。この事は、一人あたり給付額が変化しなくても2025年の給付総額は1994年の約1.81倍になる事を意味する。一方生産年齢人口は2025年には1994年の0.82倍にまで減少するので、一人あたりの保険料負担が変わらなければ、保険料収入も0.82倍に減少する。

同じように期間を2050年まで伸長して人口の変化要因だけで見ると、給付は1994年の約1.78倍と2025年よりも少なくなるが、保険料も約0.63倍へとそれ以上に大幅に減少する。したがって、財源問題は今後50年以上にも渡る問題といえる。

ここでは年金の財源問題として、厚生省の財政再計算の概要をまとめておこう。平

成6年度の財政再計算では、高齢社会の年金財源を確保するために保険料をどれだけ引き上げればよいか、検討しているが、同時に支出の削減案を提示している。

一つは年金支給開始年齢を引き上げる事である。現行では60歳から基礎年金に相当する「定額部分」と平均標準報酬に応じた「比例部分」を受給できる。改革案では60歳からは定額部分のみを支給し比例部分は段階的に65歳まで引き上げることが示されている。すなわち、60歳から65歳までは部分年金化するのである。

いま一つは、年金支給額の改定の圧縮である。現行制度では、一人あたり年金給付額は現役世代の賃金上昇分だけ改定されることとなっているが、将来の保険料負担と税負担の増加によって手取り賃金の伸びが低く押されられることを考慮し、年金改定を賃金上昇から税、保険料負担の上昇分を除いた手取り賃金上昇に引き下げを予定している。

このような支出カットを織込んだ上で、年金財政を維持するための4つの条件をおいている。

- *本格的な高齢化社会においては、一定の保険料（最終保険料）で年金財政が安定的に運営できること。
- *後代になるほど保険料の引き上げ幅が大きくならないように配慮すること。
- *制度の成熟途上においては単年度収支が赤字にならないようにすること
- *経済情勢が短期間のうちに急激に変動した場合にも対処できる一定の準備金を常に保有すること。

厚生省の試算では保険料の引き上げは大幅なものとなる。5年毎の財政再計算期に2.5%ずつ保険料率を引き上げ、最終的には2025年以降の最終保険料率が29.6%に達する見込みとなっている。

(2) 医療保険と老人保健

医療給付費は年齢別に大きな差があるため、人口の高齢化によってその給付総額は大きく増加する。一人あたり一般診療医療費は表2-8-1のように年齢階級別にまとめられる。

表2-8-1 年齢階級別一般診療医療費・歯科診療医療費（1994年度）

単位：千円

	一般診療医療費	入院	外来	歯科
総 数	172.6	80.0	92.5	18.8
0～14歳	67.1	19.4	47.7	10.9
15～64歳	123.0	53.0	69.9	19.8
65歳以上	540.5	283.9	256.5	23.4
75歳以上（再掲）	640.5	350.6	289.8	22.0

出所：『国民医療費の年次推移』1996年

この表から、65歳以上の医療費は15歳から64歳の医療費の約3.95倍であることがわかる。既に見たように、65歳以上人口と生産年齢人口の比率は2025年には1995年の約2.2倍になり、2050年には約2.83に達する。

医療保険の支出は、現役世代への医療給付だけでなく、70歳以上の老人保健医療給付にも拠出金という形で負担している。1995年度の医療保険の給付額は14兆円で、老人保健の医療給付は85兆円であった。老人医療費に対する医療保険の拠出金は7割なのでその額は約6兆円に達し、医療保険給付額の約0.43倍に相当する。したがって、人口の高齢化は年齢階級別の医療費を前提にすると、医療保険給付だけでなく老人保険医療給付の増大を引き起こしその拠出金を通じて医療保険の支出を増大させると考えられる。

他方、医療保険の収入の中心である保険料収入は生産年齢人口が負担しているが、この人口が減少していくために収入不足に陥るのは年金と同様である。

このような支出と収入の動向は医療保険財政を圧迫すると予想される。厚生省の試算では政府管掌健康保険（政管健保）の財政は2001年には1.8兆円の単年度赤字を計上するまで悪化すると予想している。1997年の国会で医療保険の改革案が可決された。これは伸び続ける医療費のために医療保険財政、および老人保健の財政が圧迫されるので緩和するために自己負担の増額を柱としている。具体的には、以下の通りである。

*政管健保の本人負担を現行の1割から2割へと増額

*薬剤費について、その種類に応じて自己負担を新たに導入

*老人医療の自己負担を外来の場合で1ヵ月1,020円から一回500円（月4回まで）

*政管健保の保険料率を8.2%から8.6%に引き上げる

この改革を行わない場合には、1997年度で約8,000億円の赤字が発生するが、改革を実行した場合でも97年度の黒字は5億円程度で98年度からは赤字に転じ年々拡大していく見込みである。したがって医療財政を維持していくためにはさらに対策が必要となる。

3. 将来の負担の計り方

2節で見たように、年金や医療といった社会保障支出の増加は、それを賄うために国民の保険料や税金の負担の増加を招く。したがって、税負担と社会保険料負担の国民所得に対する割合である「国民負担率」は、1994年度で34.5%であるが、高齢化のピーク時では50%から60%に達すると見られている⁵⁾。しかしながら、国民負担率の中に含まれるのは当該年度の負担で税と保険料だけであり、翌年以降に繰り延べられる負担である財政赤字は含まれないので、負担の大きさを過小に表示することが指摘されている。最近では国民負担に財政赤字を加えた「潜在的国民負担率」を表示すべきだという意見がある。これによると、高齢化のピーク時で60%から90%に達すると見られる⁶⁾。

一方で、将来の負担を各世代の生涯負担として表わす「世代会計」の計測が近年試みられている。「国民負担率」や「財政赤字」がマクロ的な指標であるのに対して「世代会計」はミクロ的な指標であるという違いはあるが、いずれも政府に対する税・保険料負担を表わす指標であり、相互に関連がある。以下ではこれらの指標の関係をまとめておこう。

(1) 財政赤字

財政赤字は政府の支出と収入の差額として定義される。政府の支出を消費、投資、社会保障給付、および公債費に分類し、政府の収入項目として税収および保険料収入

とすると財政赤字は

$$\text{「財政赤字」} = \text{政府消費} \cdot \text{投資} + \text{社会保障給付} + \text{公債費} - \text{税金} - \text{保険料収入} \quad (1)$$

と表わされる。(1)式で定義される財政収支の計測の仕方は「伝統的財政収支」に対応する⁷⁾。伝統的財政収支から公債の利払費を除いたものは「基礎的財政収支」と呼ばれる。財政赤字は公債の発行で賄われるとすると、公債の発行残高は、前期の公債残高に財政赤字を加えた額に等しい。あるいは、「基礎的財政収支赤字」を用いて整理すると、

$$\begin{aligned} \text{公債残高} &= \text{基礎的財政収支赤字} + \text{公債費} + \text{前期の公債残高} \\ &= \text{基礎的財政収支赤字} + (1 + r) * \text{前期の公債残高} \end{aligned} \quad (2)$$

と表わされる。ここで公債費は前期の公債残高に利子率 r を乗じたものとしている。(2)は公債残高は基礎的財政収支赤字に前期の公債残高の元利合計を加えた額に等しいことわかる。(2)の関係式を過去にさかのぼると、

$$\begin{aligned} \text{公債残高} &= \text{基礎的財政収支} + (1 + r) * \text{前期の基礎的財政赤字} \\ &+ (1 + r)^2 * \text{前々期の基礎的財政収支赤字} + \dots \end{aligned} \quad (3)$$

と表わされる。すなわち、公債残高は過去の基礎的収支（赤字）の累積なのである。

(2) 国民負担

国民負担率は税と保険料の対国民所得費と定義されるが、分母には国内総生産を用いる方が適当であるという議論がある。詳しい議論は第12章で展開されるのでこの章では分子に注目する。以下では国民負担率の分子に相当する、単年度の税負担と保険料負担の合計を「国民負担」と呼ぶことにする。国民負担を(1)式の政府予算と関連付けると、

$$\text{国民負担} = \text{政府消費} \cdot \text{投資} + \text{社会保障給付} + \text{公債費} - \text{伝統的財政収支赤字} \quad (4)$$

と表わされる。ある年の国民負担は、その年の政府の総支払から翌年に繰り越した財政赤字を除いた大きさを表わしているのである。

国民負担に財政赤字を加えると、

$$\text{国民負担} + \text{伝統的財政収支赤字} = \text{政府消費} \cdot \text{投資} + \text{社会保障給付} + \text{公債費} \quad (5)$$

の関係が得られる。左辺の国民負担率と財政赤字率の合計は、右辺の政府支出、社会保障給付、および公債費の合計に等しいことを示している。したがって、国民負担と財政赤字を合計した「潜在的国民負担率」は、単年度の政府の支払規模を表わすことになる。

人口の高齢化に伴って増加する将来の税・保険料負担を「潜在的国民負担率」を用いて表わすことにどのような意味があるのであろうか。例えば、高齢化のピークを迎える前の時点として2010年を選ぶと、(5)式より、

$$\begin{aligned} \text{2010年の潜在的国民負担率} &= \text{2010年の政府支出} + \text{2010年の社会保障給付} \\ &\quad + \text{2010年の公債利払費} \end{aligned}$$

と表わされる。公債利払費は(3)の関係式を用いると

$$\begin{aligned} \text{2010年の潜在的国民負担率} &= \text{2010年の政府支出} + \text{2010年の社会保障給付} \\ &\quad + \text{2009年以前の基礎的財政収支赤字の累積に対する利払費} \quad (6) \end{aligned}$$

となる。(6)式から、2010年時点の「潜在的国民負担率」は2010年の政府支払規模とそれ以前の基礎的財政収支赤字の累積である過去の未払いの債務を含んだ「負担」であるが、2010以降の高齢化のピーク時に発生する将来の「負担」を含まない。高齢化のピーク時の税・保険料負担を含めた将来の負担を測るためには、単年度の国民負担率

あるいは財政赤字を加えた潜在的国民負担率では不十分である。

(3) 通時的な政府予算制約

高齢化のピーク時の負担を含めた将来の負担を計測するには、毎年の国民負担を合計する必要がある。国民負担の大きさは、(2)式を変形すると、

$$\text{国民負担} = \text{政府消費} \cdot \text{投資} + \text{社会保障給付} - \text{国債残高} + (1 + r) * \text{前期の国債残高} \quad (7)$$

となる。これを将来にわたって合計すると、

$$\begin{aligned} \text{将来の国民負担の割引現在価値} &= \text{将来の政府消費} \cdot \text{投資の割引現在価値} \\ &+ \text{将来の社会保障給付の割引現在価値} \quad (8) \\ &+ \text{公債残高} \end{aligned}$$

この関係式は、政府の将来の支出と政府が現在抱えている債務の合計が、将来の税収と保険料収入で賄われることを意味している。すなわち、(8)式は政府の通時的な予算制約式なのである。

(8)式を見ると、国民が将来にわたって負担しなければならないのは、左辺の税と保険料のみであることが分かる。3.(2)で見たように、国民負担率が負担を過小に表示するために、最近ではこれに財政赤字を加えた「潜在的国民負担率」を採用されるようになってきている。通時的な政府の予算制約がみたされるならば、過去の累積した財政赤字である公債残高と将来発生するかも知れない財政赤字は将来の税と保険料ですべて賄われるので、国民の負担には税と保険料のみを計上すればよい。

(4) 世代会計

通時的な政府の予算制約を考慮した国民負担の考え方は、「世代会計」で採用されている。世代会計では、政府に対して支払う税、および社会保険料から社会保障給付を差し引いた「政府への純支払」を世代別に推計する。本章の枠組みを使ってマクロ

的な「政府への純支払」を表わすと、(8)式を変形して

将来の（税・保険料負担－社会保障給付）

$$\begin{aligned} \text{の割引現在価値} &= \text{将来の政府消費・投資の割引現在価値} \\ &+ \text{将来の社会保障給付の割引現在価値} \quad (9) \\ &+ \text{公債残高} \end{aligned}$$

が得られる。左辺の括弧の中を家計側から見ると、税負担と保険料負担という政府への所得移転から社会保障給付という政府から家計への所得移転を引いた大きさになっている。左辺全体では、将来にわたる、家計から政府への純移転の割引現在価値になっている。この大きさは、(9)式の右辺に表わされているように、将来の政府支出の割引現在価値と公債残高に等しい。

(9)式は政府の将来にわたる予算制約式になっているが、世代会計の定義式と密接に関わっている。(9)式では家計の純負担を将来の各年度で計測し、その割引現在価値を求めているが、世代会計では将来の家計の純負担を世代別に計測しているのである。左辺に示される現在から将来にわたる純負担は、現在生存している世代とこれから生まれる世代とで負担することになるので、

$$\begin{aligned} \text{生存している世代の生涯純負担の合計} &+ \text{将来世代の純負担の合計} \\ &= \text{将来の国民負担の割引現在価値} \quad (10) \end{aligned}$$

この関係式から、政府の通時的な予算制約を考慮すると、将来の国民負担の総額から将来の社会保障の総額を除いたものが、世代会計をすべての世代について総計したものに等しいことがわかる。

(5) マクロ政策的含意

国民負担と世代会計の違いとして、まず第1に社会保障給付の扱いがあげられる。将来にわたる国民負担の総額から社会保障給付の総額を差し引いたものが世代会計の

総計に等しいのであった。第2に、通時的な予算制約が共通であっても、その表示の仕方が異なる。国民負担は基準年以降の毎年の負担の大きさを表わすのに対し、世代会計は基準年で計った各世代の基準年以降の生涯負担を表わす。

これらの負担の大きさがマクロ経済政策にどのような意味を持つのかは、マクロ理論で想定する個人の時間的視野と関連する。マクロの消費水準が可処分所得の関数であると考えられるケインズの的な世界は、個人の時間的視野をたかだか1年と想定しているのである。このような想定のもとでは、マクロ消費に影響を与えるのは毎年の可処分所得に直接関係する国民負担の大きさである。

逆に時間的視野を無限大と考えるのはバローの王朝モデルである。これは親の効用関数のなかに子供の効用水準が入るので、あたかも無限に生きる個人が存在するかのよう振る舞いと想定する。この場合に消費に影響を与えるのは、無限の将来にわたる負担の総額である。政府の通時的予算制約(9)のもとでは、将来の政府の消費・投資総額と、現在の公債残高の合計が、王朝モデルの消費に影響を与えるのである。単年度の国民所得の変化、あるいは特定の世代の世代会計の変化は消費に影響を与えない。今年の国民負担が減少しても政府の通時的予算制約によって将来の国民負担が減少するのであれば今年の負担の減少分は貯蓄し将来の負担の増加に備えるので、消費には影響がないのである。同じように今生きている世代の純負担が減少しても政府の通時的予算制約によって将来の世代の純負担が増加するので、今生きている世代は負担減少分を貯蓄し、負担の増加する将来世代に遺産として手渡すので消費には影響がないのである。

ケインズモデルと王朝モデルの間接的な時間的視野を持つのが、ライフサイクルモデルである。このモデルでは個人は生涯の予算制約のもとで効用を最大にするように生涯の消費計画をたてるものと想定されるので、消費に影響を与えるのは生涯の純負担である世代会計である。今年の国民負担の減少は政府の通時的予算制約を通じて将来の国民負担の増加を意味するが、それが生涯の予算に与える影響は各世代に一律ではない。退職間近の世代であれば今年の負担減の恩恵を受けるが将来の負担増は免れるかも知れないし、逆にまだ働いていない若い世代や生まれていない世代は将来の負担増加のみを被るかもしれない。したがって、国民負担の変化だけでマクロ全体の消

費への影響を計ることはできないのである。

代表的な理論モデルと時間的視野の関係、および国民負担と世代会計が指標として意味を持つかどうかを表にまとめておこう。

表 2-8-2 理論モデルの整理

	ケインズモデル	ライフサイクルモデル	王朝モデル
時間的視野	1年	生涯	無限大
国民負担	○	×	×
世代会計	×	○	×

世代会計は、政府に対する純負担を世代別に計測するものなので、世代間の負担の公平性の議論に用いられるが、ライフサイクルモデルを前提とするとマクロ経済への指標としても意味がある。コトリコフを中心とした世代会計の提唱者は、新古典派の立場に立ちライフサイクルモデルを前提に、財政赤字に代わる指標として世代会計関数を主張したのである⁸⁾。

4. 世代間の受益・負担格差の研究

世代間の受益と負担の公平性については、日本では公的年金の給付額と保険料負担の世代間格差の研究が数多く行われてきた。急速な高齢化に伴う年金財政の悪化が認識されるようになったため、その改革によって世代別の受益・負担構造にどのような影響があるのかが注目されるようになったのである。

90年代に入り、コトリコフを中心に世代会計の研究が行われるようになると、年金だけでなく医療保険や税負担を含めた広範囲の受益と負担について研究対象が広がり始めた。以下では日本の社会保障の中心である、公的年金および医療保険について世代間の受益・負担構造に関する研究と「世代会計」についての研究成果を概観する。

(1) 公的年金

公的年金の受益・負担構造についての研究には「内部収益率」、「給付・負担比率」および「年金の純資産」の尺度が用いられてきた。内部収益率は、現役時代に拠出する保険料の予想額と老後に受け取る年金の予想額を推計し、拠出した保険料を市場で運用してその年金額を得るのに必要な利子率のことをいう。内部収益率が市場利子率よりも高ければ、公的年金は老後の備えのために他の金融資産を利用するよりも有利なシステムであるといえる。逆に市場利子率よりも低ければ、公的年金によって不利な資産運用を強いられることになる。

年金を通じて得をするのか損をするのかについては内部収益率を見ると分かるが、最近では、この損得を、年金システムを通じた公的な所得の移転であると見なす立場の研究が行われるようになった。このような再分配を計るには、損と得を金額表示をする必要がある。

このような観点からの最近の研究には、麻生（1995）がある。これによると、厚生年金に加入する夫婦世帯（夫＋専業主婦）の保険料負担と年金受給額を世代別に推計している。保険料負担については、平成6年度の財政再計算に基づいた将来の保険料と、ボーナスに対する1%の保険料を25歳から59歳まで拠出するものとしている（35年加入）。給付は同年齢の夫婦が60歳時点の平均余命をそれぞれ生きるものとし、生存している間にそれぞれの基礎年金と夫の比例給付を受け取るとしている。夫が死んだ後は妻が死ぬまで遺族年金を受取ると仮定している。

推計結果は表2-8-3にまとめられる。5年刻みの世代で比較すると、1960年以前に生まれた世代では公的年金を通じて純移転を受けているが1965年以降の世代では公的年金によって純支払をしていることを示した。このような世代間の格差が生じる最も大きな理由として、保険料率の引き上げをあげている。平成6年度の厚生省の財政再計算では将来の保険料率は5年後とに2.5%ずつ引き上げられるのである。これによって生涯所得に占める保険料負担の拠出割合は1945年生まれが13%、1960年生まれが20%となり、1995年生まれでは30%に達するという推計結果を得ている。

表 2 - 8 - 3 厚生年金の世代間移転

生年	金額 (単位：万円)			生涯所得比率		
	給付	拠出	純移転	給付	拠出	純移転
1930	5,861	1,336	4,525	0.37	0.08	0.29
1935	5,476	1,675	3,801	0.32	0.10	0.22
1940	5,002	2,020	2,982	0.28	0.11	0.17
1945	4,266	2,336	1,930	0.23	0.13	0.10
1950	3,785	2,596	1,189	0.22	0.15	0.07
1955	3,502	2,777	725	0.22	0.17	0.05
1960	3,253	2,923	330	0.22	0.20	0.02
1965	3,005	3,068	-63	0.22	0.22	-0.00
1970	2,783	3,144	-361	0.22	0.25	-0.03
1975	2,578	3,149	-571	0.22	0.27	-0.05
1980	2,388	3,097	-709	0.21	0.27	-0.06
1985	2,212	2,996	-784	0.21	0.28	-0.07
1990	2,049	2,858	-809	0.21	0.29	-0.08
1995	1,898	2,691	-793	0.21	0.30	-0.09
2000	1,795	2,506	-711	0.21	0.30	-0.09

出所：麻生(1995)より作成

(2) 医療保険

第2節の表2-8-1に示されていたように、75歳以上の高齢者の一般診療費は年間64万円にも上り、15歳から64歳までのそれは12万円と5倍以上の開きがある。医療保険の負担は主に現役世代の保険料なので、医療保険を通じて現役世代から老年世代へ大きな移転が行われていると考えられる。

一圓(1995)は、国民健康保険の全被保険者の年齢階級別の一人あたり医療費の分布がどのように変化したのかを見るために、1965年、1974年、および1993年を比較し

ている。これによると1993年と1974年の年齢階級別医療費の分布に大きな変化はないが、1965年とそれらとの間には60～64歳以上の年齢で大きな差が認められた。すなわち、1965年のデータでは60～64歳以上では一人あたり医療費は年齢とともに減少する傾向にあるが、1974年と1993年のデータでは逆に年齢とともに急激に上昇しているのである。この理由として、1973年に開始された老人医療費支給制度をあげている。

日高（1997）では、政管健保の財政を維持するための税負担を推計し、これを負担項目に含めて、医療保険による受給と負担を世代別に推計している。計測は93年の保険料負担と医療給付を前提に、93年以降生涯の（80歳までの）純負担（保険料+税負担-給付）について行っている。給付には70歳以降の老人保健の医療給付を含めている。

推計結果は表2-8-4にまとめられている。93年の制度が維持されるのであれば、生涯の負担と給付を世代別に比較すると、93年時点で35～39歳より前の世代では保険料負担よりも医療給付の方が大きくなり、それより若い世代では保険料負担が給付よりも大きいことを示している。

自己負担を2割に引き上げるシミュレーションでは、将来の給付費の抑制によって医療保険財政が緩和するため、税負担を引き下げることが可能になることが示された。これにより、40～44歳より若い世代では純負担が減少することと、負担の減少幅は若い世代ほど大きいことが示された。

表 2 - 8 - 4 政管健保の世代別生涯の受益と負担

93年基準					自己負担を2割に (変化分)				
年 齢	保険料	給 付	税負担	純負担	年 齢	保険料	給 付	税負担	純負担
0～4	15,546	19,034	13,020	9,533	0～4	0	-961	-1,406	-446
5～9	15,546	18,656	12,426	9,316	5～9	0	-925	-1,390	-465
10～14	15,546	18,369	11,745	8,923	10～14	0	-904	-1,388	-484
15～19	15,215	18,176	10,624	7,663	15～19	0	-879	-1,309	-430
20～24	14,319	17,930	9,351	5,740	20～24	0	-841	-1,211	-369
25～29	13,231	17,567	8,048	3,712	25～29	0	-793	-1,091	-298
30～34	11,918	17,126	6,733	1,525	30～34	0	-743	-954	-211
35～39	10,423	16,675	5,422	-831	35～39	0	-692	-810	-118
40～44	8,819	16,204	4,140	-3,246	40～44	0	-631	-661	-30
45～49	7,145	15,619	2,970	-5,504	45～49	0	-549	-511	38
50～54	5,474	14,837	1,973	-7,390	50～54	0	-445	-365	80
55～59	3,858	13,847	1,169	-8,819	55～59	0	-311	-226	85
60～64	2,323	12,566	557	-9,686	60～64	0	-143	-99	44
65～69	869	11,030	140	-10,021	65～69	0	0	0	0
70～	0	10,073	0	-10,073	70～	0	0	0	0

出所：日高（1997）より作成

(3) 世代会計

世代会計は、「財政赤字」に変わる指標と位置づけられるものであったので、一般政府の通時的予算制約の中で、家計から政府への純支払と位置づけられるものであった。しかしながら、その手法が世代間の負担格差を計るのに適していることから、地方財政や介護保険など政府の一部の支出に関する受益と負担の研究への応用も行われるようになった。ここでは一般政府に関するものとして、麻生・吉田（1996）および日高他（1996）を取り上げて、その結果を表 2 - 8 - 5 にまとめておこう。

この2つの研究は別個に行われたので、計算の前提が異なっているため、結果の意味するものも異なっている。麻生・吉田は世帯あたり純負担を10歳刻みで計測しているのに対し、日高他では一人あたり純負担を1歳刻みで計測し、5歳刻みで表示している。利子率は麻生・吉田が5%、日高他が4%、成長率は麻生・吉田が3%、日高他が4%となっている。

計算の前提が異なるものの、共通の結果がいくつか得られている。まず第1に、純受益を受ける世代が麻生・吉田では50歳台以上であるのに対し、日高他では55歳以上とほぼ一致している。第2に純負担の大きさは若い世代ほど大きくなっている。第3に将来世代の負担は現存世代よりもはるかに大きくなっている。

これらの結果は、基準年以降の受益と負担を計測しているのであって、基準年以前の受益と負担は含まれていない。したがって表2-8-4の右側に記されている日高他の世代会計の内訳にあるように、退職世代は労働所得税や保険料負担がないので、純受益を受けているのは当然の結果である。

岩本他(1996)が指摘しているように世代間の負担格差を直接比較できるのは0歳世代と将来世代である。麻生・吉田は純負担を20歳以上について計測しているので20歳台と将来世代の比較が可能である。したがって、麻生・吉田と日高他の結果から、現行の制度が今後も続くと、将来生まれてくる世代に大きな負担を強いることがわかる。

表2-8-5 世代会計

単位千円

	麻生 吉田	日高	資産 所得税	労働 所得税	消費税	医療 保険料	年金 保険料	医療給付	年金給付	その他 の給付
90		-1,626	244	0	196	0	0	-638	-1,425	-3
85		-9,354	1,486	0	1,201	0	0	-3,791	-8,234	-16
80		-16,432	2,762	0	2,243	0	0	-6,929	-14,481	-27
75		-22,912	4,031	0	3,324	0	0	-10,034	-20,197	-36
70		-28,946	5,263	0	4,410	0	0	-13,180	-25,396	-44
65	-45,968	-32,990	6,454	0	5,589	511	0	-15,321	-30,173	-50
60		-30,537	7,518	0	6,897	931	0	-16,220	-29,608	-55
55	-12,059	-13,693	8,393	6,890	8,267	1,782	1,643	-17,285	-23,326	-57
50		2,602	9,072	14,251	9,766	2,692	3,640	-18,351	-18,407	-62
45	13,701	22,926	9,550	23,468	11,321	3,954	7,066	-19,498	-12,864	-70
40		37,912	9,888	30,598	12,747	5,108	10,520	-19,987	-10,881	-80
35	30,055	48,071	10,127	35,251	14,055	5,964	13,262	-20,408	-10,081	-99
30		57,307	10,297	39,225	15,241	6,753	16,092	-20,827	-9,354	-120
25	40,188	65,371	10,416	42,538	16,258	7,445	18,791	-21,253	-8,687	-137
20		71,683	10,496	44,770	16,951	8,043	21,291	-21,651	-8,075	-141
15		73,414	10,496	44,800	16,950	7,907	22,542	-21,636	-7,510	-134
10		74,773	10,496	44,795	16,951	7,788	23,502	-21,639	-6,987	-133
5		75,924	10,496	44,799	16,951	7,691	24,260	-21,637	-6,503	-134
0		76,827	10,496	44,803	16,950	7,613	24,787	-21,635	-6,054	-132
将来 世代	61,979	133,257	10,496	44,802	70,678	7,331	24,977	-21,615	-3,288	-124

おわりに

この章ではミクロ的な指標である世代会計とマクロ的な指標である国民負担率や財政赤字との関係をまとめ、世代会計の研究を幾つか取り上げた。世代会計を用いて政策の評価をする際の注意点をまとめておこう。

第1に、世代間の負担の比較を直接できないことである。多くの研究は基準年以降の生涯純負担を計測しているので高齢者の負担が小さくなるという特性を備えている。世代間の負担水準の比較を主眼におくのであれば、基準年以前の過去の純負担を推計しなければならない。また、生存する期間が世代によって異なるので世代毎の純負担は経済成長の違いを反映している。すなわち、純負担を金額で比較すると過去の値は小さく、将来の値は大きくなる可能性がある。この問題を避けるには純負担を生涯所得との比率で表わすといった基準化が必要になる。

第二に、世代会計は、財政政策の評価の指標になるが、これまでの研究ではその力を十分発揮しているとはいえない。例えば、消費税を社会保障財源に充てるために増税するといった政策が望ましいかどうかの判断の指標に、その政策による世代会計の変化を用い屢ることができる。このような代替政策の評価には、基準年以降の負担の変化を推計すればよいので、過去の負担を推計する必要がなくなる。したがって世代会計はその水準自体の世代間の比較よりも、代替政策による世代会計の変化の世代間の比較に力を発揮するのであるが、現段階では量的にも質的にも研究蓄積がなされていない。

世代会計はもちろん万能ではなく、理論的に整合性を持つのはライフサイクル仮説で個人の行動が説明される場合である。ケインズ的な世界では従来からの国民負担や財政赤字の方が指標として望ましい。世代会計が優位性を発揮するのは限定的な状況である。また、計測のためのデータにも制約があり、計測方法も確立しているわけではない。

しかしながら、今後の長期的な財政の課題は、累積した債務を減少させるための財源と、今後増加が予測される社会保障の財源をいかに確保するかということであり、その際世代別の負担のあり方は重要な論点となる。この議論を深化させるためには多くの情報が必要なので、世代会計による研究の蓄積が必要となるであろう。

参考文献

- 麻生良文（1995）「公的年金の世代間移転」『季刊社会保障研究』Vol.31No.2
- 麻生良文・吉田浩（1996）「世代会計から見た受益と負担」『フィナンシャル・レビュー』第39号
- 一圓光彌（1995）「医療保障における世代間移転」『季刊社会保障研究』Vol.31No.2
- 岩本康志・尾崎哲・前川祐貴（1996）「財政赤字と世代会計」『フィナンシャル・レビュー』第39号
- 日高政浩（1997）「医療保険の受益負担分析」『大阪学院大学経済学論集』
- 日高政浩・勝美博・若林芳雄・新井孝一・田辺喜彦・倉知靖博（1996）「世代会計による高齢化社会の社会保障政策の評価－受益と負担の世代間比較－」経済企画庁経済研究所資料 第6-96-1号
- 吉田浩（1996）「世代会計の地方財政への応用」『フィナンシャル・レビュー』第39号
- Kotlikoff, L. J. (1992) *Generational Accounting : Knowing Who Pays and When, for What We Spend*, Free Press

（注）

- 1) 「平成6年度社会保障費」季刊社会保障1996年winter vol. 32 No.3より作成。
- 2) 老人保健の給付には医療給付だけでなく保険事業の給付がすべて含まれる。
- 3) 第11章を参照されたい。
- 4) 第12章を参照されたい。
- 5) 第12章参照
- 6) 第12章参照。
- 7) 伝統的財政収支は（収入－支出）で計算される。(1)式は（支出－収入）で表わされている
- 8) ここでは将来の税・保険料の負担を表わす指標として国民負担と世代会計の比較を行った。財政赤字についての議論は岩本他（1996）を参照されたい。

第9章 税制改革の基本的考え方

政策研究大学院大学大学院政策研究科助教授

大田 弘子

1. 税制が直面する課題

(1) 高負担社会の到来

わが国の税制が対応すべき課題は、大きく分けて2つある。ひとつは、人口高齢化への対応である。本格的な高齢社会に突入することで、将来の税負担の上昇は避けられまい。増加する負担を誰がどのようなかたちで担うべきか、高齢化社会における税制の全体像を考える必要がある。もうひとつは、企業や家計の経済活動の変化への対応である。経済活動の国際化や高度情報化が急速に進んでおり、税制もこれらの変化に迅速に対応する必要がある。

まず、人口高齢化がもたらす高負担への対応について述べよう。他の章で述べられているように、まず政府支出の効率化が図られねばならない。しかし、たとえ効率化したとしても、現在の歳出のなかには社会保障に対する公費負担のように人口高齢化とともに自然に増加する部分が含まれている。社会保障制度の抜本的な改革がない限り、高負担社会の到来は覚悟しておかねばならない。

高負担社会における税制に求められることは、第一に、税負担が広く担われることである。負担が重いがゆえに、課税ベースを包括的にし、なるべく薄く担われるようにしなければならない。第二に、税制の透明性が確保されることである。わが国の税制は、これまで透明性を犠牲にして、簡素さを重んじてきた面がある。消費税における簡易課税制度や、有価証券譲渡益課税における源泉分離課税制度のように、「みなし」措置が多用されている。しかし、税負担が重くなるにつれて、納税者の不満も強くなる。公正さを重視し、透明な税制をつくる必要がある。第三に、人口高齢化が急

速に進展するなかにあつて、世代間の負担の公平性を確保することが重要である。後世代は政策決定に参画できないだけに、税制の設計にあたっては世代間の公平が十分に考慮されなくてはならない。とかく、高齢者を一律に弱者とみなして、高齢者の負担軽減を主張する議論がなされがちだが、高齢化の進行過程ではむしろ後世代の負担が深刻な問題である。

(2) 経済活動の国際化・情報化・成熟化への対応

経済活動の変化に対応した税制を考えるうえで、第一に重要な点は、国際的整合性への配慮である。情報技術の革新やアジアのめざましい経済成長によって、経済活動は急速にグローバル化を進めている。いまや、企業や投資家が国を選ぶ時代になった。税制にグローバル・スタンダードは存在しないが、諸外国の税制とのバランスを軽視することはできない。ここで、難しいのは、経済活動の範囲が国際化すればするほど、国際間の移動をしやすい課税対象への税負担を他国以上に重くしにくくなることである。たとえば、金融資産や金融取引に対する課税が諸外国に比べて重ければ、いとも簡単に海外に投資されるようになるだろう。法人に対する課税も、法人の立地に影響を与える。労働に対する所得税ですら、最高限界税率はあまり重くできないだろう。そうすると、人口高齢化によって今後増加する負担は、国内からの移動がより困難な対象、たとえば土地や消費に求めていくことになる。このことに対して、国民の合意は得られるのだろうか。

第二に、経済活動に対する課税の中立性がより重要になろう。たとえば、企業は持株会社や子会社などさまざまな経営形態を選択するが、それに対して税制は中立でなくてはならない。家計においても、共働きがより一般的になると予想され、片働きと共働きに対して課税は中立であることが求められる。

第三に、情報技術の革新に伴う今後の経済取引の変化に迅速に対応することが重要である。電子マネーが普及し、電子商取引が一般化する時代は遠からずやってくる。コンピュータ・ネットワーク上での取引は捕捉しにくいというのに、海外との取引が容易に行われるため、課税上もさまざまな困難が予想される。電子商取引が及ぼすインパクトの大きさは現在では予見できないが、変化の動向は十分に注視しておかねばならない。

2. 税制改革のめざすべき方向

前節で述べたような変化を考慮したとき、今後の税制はどのような方向をめざすべきだろうか。基本的な方向は、次の3点になろう。

- ① 所得に対する課税の割合を低くして、消費税の割合を高くする
- ② 資産に対する課税を強化する
- ③ 所得に対する課税について、課税ベースを拡大して税率を引き下げる

まず①によって、次のふたつの効果が得られる。第一は、生涯の税負担をならず効果である。所得に比べて消費は毎年の変動が小さい。消費を課税ベースにすることは、生涯の平均的な所得、すなわち恒常所得に課税することに近い意味をもつ（ただし、遺産の取扱いをどうするかが重要である）。

第二に、現在の所得税における課税の歪みを軽減させる効果をもつ。現行の所得税には、クロヨンなどによばれる所得捕捉のアンバランスがある。したがって、所得税の比重を大きくすればするほど、不公平感が強まるだろう。また、現行の所得に対する課税はさまざまな控除等によって課税ベースが狭くなっている。もともと日本の税制は、課税ベースを広くして税率を低くするという考え方に立っているのだが、個人所得税も法人税も、実際には狭い課税ベースに高い税率を適用する結果になっている。したがって、①とあわせて③の改革が必要である。

しかし、累進性をもたない消費税の比重を高めると、逆進性もつよくなる。そこで、②の改革が必要となる。わが国の税制では、資産に対する課税はとくに不十分である。ここで、消費税と資産課税を強化することは、高齢者にも応分の税負担を求めることを意味する（ただし、消費税の増税は年金の物価スライド制を通して年金額を引き上げ、結果的に後世代の負担を増加させる効果をもつため、年金のスライド制についての改革が必要である）。また、消費税を増税するにあたっては、現行消費税の仕組みを合理化することが不可欠である。いわゆる「益税」（消費者が負担した消費税のうち、国庫に納められずに業者の手元に残る分）を解消するために中小企業特例を見直すこと、欧州型インボイス方式を導入して税額計算を正確にすること、そして軽減税率を導入できるようにしておくことが必要である。

以下、ここで述べた方向に沿って、具体的な改革案を提示することにする。第3節では所得税の改革について、第4節では資産に対する課税について、第5節では消費税、第6節では法人税について述べる。

さて、税制改革を考えるにあたって、地方分権との関連で税制をどう考えるかということも重要なテーマである。地方分権としてめざすべき方向は、地方自治体が課税自主権をもち、財政的に独立することだろう。これまでの地方分権の議論では財源についての検討が不十分だが、財源を考えることが地方分権のためには最も重要である。そこで、第7節では、地方分権にあわせて国税から地方税に税源を移管する場合の改革案を述べる。

3. 所得税の改革

(1) 課税ベースの拡大

所得税の改革において、もっとも重要なことは課税ベースを拡大することである。本来、日本の税制は、広く薄く課税する（総合課税）はずだったのだが、諸控除や特別措置によって課税ベースが小さくなり、課税最低限が高くなると同時に、一定水準以上の所得層で負担が急増する結果になっている。したがって、諸控除を整理して広く担う税体系にすること、全体的に税率を引き下げ薄く担う税体系にすることが必要である。まず、整理・改善すべき控除と特別措置について述べよう。

〈給与所得控除の改革〉

わが国の給与所得控除はその性格がはっきりしない。青色申告者や白色申告者への優遇措置の拡大にあわせて控除水準があがってきた経緯があるだけに、性格が曖昧であると同時にその水準も高い。わが国では、個人自営業者であるはずの業者まで法人化し、それが欠損法人の多さの一因になっているが、法人化するメリットのひとつは給与所得控除にあると考えられる。この観点からも、給与所得控除の改革が必要である。

具体的な改革としては、現在の給与所得控除を「勤労控除」と「経費控除」に分け、勤労控除は青色申告特別控除と同じ額（35万円）にし、経費控除は大幅縮減してかわ

りに実額控除（経費としてかかった実額を確定申告によって控除する仕組み）の枠を拡大することが考えられる。給与所得控除における経費控除を大幅に削減することは、サラリーマンの多くがみずから確定申告を行うようになることを意味する。これによって税務職員の増員が必要になるなどのデメリットは生ずるが、他方、サラリーマンがみずから税額を計算して納税し、納税者としての意識を強めることは、日本の政治や財政にとってはきわめて意義の大きなことである。

〈配偶者控除・配偶者特別控除の廃止〉

女性の就労形態の多様化、共働き世帯の増加などを考えると、所得税の課税単位は、個人単位化を強める方向が望ましい。すなわち、結婚や離婚、妻の就労の有無に対して税制は可能な限り中立でなければならない。この観点から、配偶者控除・配偶者特別控除は廃止すべきである（詳しくは、大田 [1994]）。また、包括的所得税の考え方では、本来は専業主婦が生み出す家事・育児サービス（帰属サービス）も課税対象とされるべきであるにもかかわらず、被扶養者として控除の対象とするのは逆の取り扱いである。この観点からみても、配偶者控除・配偶者特別控除は廃止すべきである。

本稿では、諸控除を整理したことによる税収増は、全体的な税率軽減に向けるべきとする立場に立つ。しかし、仮に配偶者控除・配偶者特別控除を単独でとらえて税収中立の改革を行うべきとするならば、育児期と老親の介護期に対する控除に向けることがふさわしい。育児期と介護期は、主婦がみずからの意思にかかわらず就労を選択しにくいからである。ただし、育児と介護に対する政策的支援も、手段としては税控除より手当てのほうが望ましい。累進税率のもとでは、控除は高所得層ほど有利にはたらし、また課税最低限以下の世帯では控除の恩恵を享受できないからである。

〈生命保険・損害保険料控除の廃止〉

一定額までの生命保険料・損害保険料は所得控除が認められている。死亡保障や損害保障が社会保障の補完として位置づけられたためである。しかし、社会保障の充実によって、この控除の政策的必要性はもはやなくなっている。また、現状では預貯金や居住用不動産など、生活保障の手段は多様である。民間保険だけを政策的に優遇する意味は乏しい。したがって、この控除は廃止が必要である。

仮に、資産形成に対して何らかの政策上の配慮を行うとすれば、老後に向けての貯

蓄に対して優遇措置を設けることが考えられる。高齢化が進行する過程では、若年層の老後向け貯蓄を促進することが必要だからである。たとえば、引出を60歳以上に限定した一定額までの貯蓄について利子非課税とするような措置である。仮に、生・損保険料控除廃止と税込中立の措置をとるとすれば、このような老後向け貯蓄の優遇に向けることが望ましい。

〈高齢者マル優制度の廃止〉

満65歳以上の高齢者や、障害者、母子家庭などを対象に少額貯蓄非課税制度（マル優）が設けられている。このうち、高齢者に対するマル優制度は廃止すべきであろう。前述のように、高齢化が進行する過程で重要な施策は若年層の老後向け貯蓄を促進することであって、すでに高齢になった層の貯蓄を優遇することではない。また、高齢者のなかで貯蓄をもつ高齢者だけを優遇する理由は乏しい。高齢者は一律に経済的弱者ではなく、あらゆるライフステージのなかで最も経済的格差が大きい。したがって、高齢者に対する一律の優遇措置は廃止すると同時に、所得や資産に応じて税負担を求めることが必要である。

〈公的年金等控除の廃止〉

老後に向けた資産形成を促進する観点から、年金に対する税制上の優遇措置は諸外国でも設けられている。しかし、わが国の公的年金に対する優遇措置は過剰である。拠出する段階では社会保険料控除で非課税となり、受給段階では公的年金等控除で非課税となっている。受取年金額は人によってかなり異なるにもかかわらず、これほどの優遇措置が設けられるのは不公平である。公的年金等控除は廃止すべきであろう。将来の負担を軽減させるために公的年金の水準切り下げが重要な課題となっているが、公的年金に課税することで実質的な年金水準を切り下げるのも有効な方法である。

繰り返し述べてきたように、高齢化社会が進行する過程では、高齢層への優遇措置より若年層の資産形成促進のほうが重要である。また、高齢者は一律に経済的弱者ではない。したがって、高齢者への控除は人的控除にとどめ、所得に応じた税負担を求めることが必要である。

〈住宅取得促進税制の廃止〉

住宅取得を促進する観点から、住宅ローン残高の一定割合が税額控除の対象にされ

ている。もし、包括的所得税の理論どおり住宅の帰属家賃が課税対象とされるのであれば、住宅を入手するための経費である住宅ローン利子は控除されてしかるべきだが、帰属家賃に課税していないうえに住宅ローンの一定額を税額控除することは明らかに優遇措置である。持家層だけを政策的に優遇する理由は乏しい。持家と借家の選択に対して税制は中立であるべきだろう。したがって、住宅取得促進税制は廃止すべきである。

〈福利厚生に対する適正な課税〉

以上、所得税の諸控除や特別措置について述べてきたが、最後に、原則は課税とされながら実質的な優遇となっている福利厚生に対する課税、とくに社宅と社内住宅融資に対する課税について述べることにしよう。社宅や社内住宅融資は、金額的に大きな給付である。原則は、市場家賃や住宅ローンの市場金利との差額は個人の所得として課税することとされているが、社宅の場合には市場家賃算定の基準が緩いため¹⁾、実際は低い家賃でも課税されない。社内住宅融資の場合には、3%以上の金利であれば課税されない。

福利厚生制度の充実度は大企業と中小企業で格差が大きい。福利厚生給付に対する課税の優遇措置は、これらの格差を助長するものとなっている。また、これから労働力の流動化が進むと予想されるが、社宅や社内住宅融資に税制上の優遇措置があることは、転職と同時にこの優遇をも失うことを意味し、転職を阻害する要因となる。したがって、福利厚生に対しては適正な課税を行うことが必要である。

(2) 税率構造の改革

諸控除や特別措置を整理・廃止することによって課税ベースをひろげ、全体的に税率を引き下げることが必要である。全体的な税率を引き下げると同時に、税率構造をある程度フラット化し、他方で、資産に対する課税を強化して公平性を図る方向が望ましい。累進度が大きく、最高限界税率が過度に高いことは、脱税の誘発や経済活動の中立性阻害をつよめるからである。また、地方税については、第7節で述べるように、累進度を高くすることは適切ではない。行政サービスの対価として応益的な課税であることがふさわしく、したがって、地方住民税は単一税率の比例税が望ましいと

言える。

税収中立の前提での税率構造は、実際に試算を行ってみなくてはならないが、上記の考え方から導かれるイメージは、国税については最低税率0%、最高税率40%程度で、税率刻みが4段階程度の構造とし、地方税は5%程度の低い税率で比例税とすることが望ましい。国税の最低税率を0%とするのは、前述のような控除の整理・廃止を行った場合、課税最低限がかなり下がるからである。低所得層には地方税だけが課税されることになる。

ここで、最高税率は、利子所得などの資産性所得を総合課税とするかどうかによって異なる。資産性所得も総合課税の対象とする場合は、最高税率を30%台に下げることが必要になる。なお、理想的には、個人所得税の最高税率と法人税の税率を等しくすることが、配当所得への二重課税の調整の点から望ましく²⁾、最高税率の設定にはこの点の配慮も必要である。

4. 資産に対する課税

資産に対する課税は、資産性所得に対する課税と、資産保有課税とに分けられる。資産性所得については、納税者番号の導入が重要な課題である。現在は、預貯金の利子については20%の源泉分離課税、株の譲渡所得については収益をみなしで計算しての源泉分離課税が選択可能となっているが、今後は透明性重視の観点から、正確に捕捉し、正確に課税することが必要である。いま金融ビッグバンの一環として金融関連税制の見直しが重要なテーマとなっている。納税者番号を導入して資産性所得に対して正確な課税を行うと同時に、有価証券取引税などの取引税は廃止することが望ましい。

以下では、おもに土地に対する保有税について提言を行うことにする。最近地価が下落したとはいえ、地価は依然として高い水準にあり、土地に対する適正な課税は公平性の確保の観点から重要な課題だからである。土地の有効利用を促進するには、保有税を重くし、譲渡益課税を軽減することが望ましい。しかし、わが国の土地税制においては、固定資産税という中核的な税を低く据え置いたまま、地価高騰のたびに新

たな保有税を創設したり、譲渡益課税を上げたり下げたりして、結果的に理念のない税体系になっている。

ここでは、とくに固定資産税の改革について述べることにする。紙数の制約から現行の固定資産税の問題点と提言しか述べることができないため、提言の背景となる考え方については大田〔1997〕を参照されたい（固定資産税を土地保有税として位置づけて論ずるため、ここでは土地に対する固定資産税についてのみ考慮する）。

まず、現行の固定資産税には次のような問題点がある。

- ① 税の性格が不明確……行政サービスの対価（応益税）であるのか、資産保有課税（応能税）であるのか、性格が明らかではない。自治省は「収益的財産税」と表現しているが、この用語の解釈自体、困難である。
- ② 評価基準の曖昧さ……評価基準は「時価」とされているが、実際には何をもって時価とするのか曖昧である。1963年の自治省事務次官通達（固定資産評価基準の取扱いについての依命通達）においては、「買急ぎをしない場合において成立する売買価格によって評定する」「将来における期待価格が含まれている場合においてはこれを含めないで評定する」と表現されているが、解釈に幅があり過ぎる。
- ③ 負担調整のための恣意的で複雑な措置……税負担の調整は本来税率によってなされるべきだが、固定資産税の場合は、評価率によって調整を行い、さらに複雑な負担調整措置が用いられている。負担調整措置は、次の評価替えまでの一時的な税負担の増加をならすことに本来の目的があるが、現行の措置はこれを大きく逸脱している。また、住宅用地、小規模住宅用地等には大幅な特例措置が設けられ、負担軽減が図られている。もし、固定資産税の性格が行政サービスの対価であれば、小規模宅地に対して優遇措置をとる根拠は乏しいし、資産保有課税であれば他の資産保有者とのバランスからみて、現行の大幅な優遇は不公平である。また、経済的弱者への配慮を面積を基準に行うことは、土地利用に歪みをもたらす。

このような問題点を考えたとき、次のような改革が必要であろう。改革の前提として、まず、固定資産税の性格を明らかにすべきである。筆者は、明確に土地保有税として位置づけるべきと考えており、以下の提言はその方向に沿ったものである。

-
- ① 土地保有課税は、固定資産税に1本化する
 - ② 評価率は公示地価の一定割合に固定する。現行の評価率7割はおおむね妥当な水準と考えられる。ただし、異常な高騰に備えて、何らかの指標を上限として設定し、地価上昇率が上限を超えた場合は、課税標準を限度内におさえる等の緊急対応措置が必要であろう。
 - ③ 税負担の調整は税率によって行う。負担調整措置は、評価替えから次の評価替えまでの平準化のためだけに用いる。
 - ④ 住宅用地特例、小規模住宅用地特例を廃止する。経済的弱者等への優遇措置は、基本的に税額控除で対応する。控除額は各地方自治体が決める。また、高齢者に対して死亡時までの延納を認めたり、納税をローンに転換して毎年は利払いのみ行って相続時に清算するなどの措置を設けることが必要である。
 - ⑤ 評価を簡素化する。たとえば、土地を用途や種類によっていくつかのカテゴリーに分け、カテゴリーごとに評価率を決め、毎年の調整はそれに一定の係数を掛ける、などの方法が考えられよう。
 - ⑥ 固定資産税の税率は、各地方自治体が決める。評価率は全国統一的に決め、税率は個々の自治体が決定することが望ましい。

以上、固定資産税の改革について述べてきたが、土地に対する課税では、相続税の土地評価も重要である。現行の相続税における小規模宅地に対する減額割合はあまりに大きすぎる。他の資産との公平性からみて、優遇措置を軽減すべきである。土地に対する優遇措置を軽減したうえで、それに伴う負担増は相続税の税率引き下げで調整することが望ましい。

5. 消費税の改革

第2節で述べたように、将来的には消費税を増税することが望ましいが、現行の消費税のまま税率を引き上げると、「益税」の金額が比例的に大きくなる。また、消費税のもつ逆進性からみて一定以上の税率にする場合には、生活必需品に対する軽減税率の導入が必要になるが、現在のようにアカウント方式（税額計算をするにあたってイ

ンボイスによらず、売上高から仕入高を引いてそれに税率を掛けて税額を計算する方式)であれば複数税率のもとでの税額計算はきわめて煩雑である。したがって、消費税には、インボイス方式の導入と、中小企業特例の大幅軽減という2つの改革が必要である。

まず、中小企業特例については、簡易課税制度を廃止すべきである。免税点の引き下げも必要だが、後述のようにインボイス方式を導入すれば、免税業者の選択は自動的に減少すると予想されるため、インボイス方式導入による改革が最も重要である。ただし、アカウント方式のもとであっても、①免税業者からの仕入れは税額計算の際の仕入高から除く、②免税業者は免税である旨を記した表示を店頭に掲げる、という2つの改革は不可欠である。①について説明を加えておくと、現行制度では免税業者からの仕入れも、税額計算の際に課税業者と同じ扱いがなされており、したがって免税業者からの仕入分については制度的に益税が発生する仕組みになっている。これは制度的な欠陥である。

インボイスは、次の3点を備えていなければならない。①取引額と税額が明記されていること、②統一の事業者番号が付けられており不正取引のチェックが容易になされること、③免税業者は発行できないこと。これらの要件を備えたインボイスによって税額計算が行われれば、業者間の相互監視機能が働き、取引額や税額の不正な操作は抑制される。また、免税業者は発行できないために、取引から排除され、結果的に免税を選択する業者が減少するというメリットをもつ。ここで、事業者番号の導入は、法人所得や個人事業所得の捕捉にも不可欠であるため、きわめて重要である。

中小企業特例やアカウント方式は、納税事務の簡素化のためとされてきた。しかし、情報技術の革新によって、事務負担を大幅に軽減する環境は整ってきている。税の世界においてのみ旧態依然たる計算手段しか存在しないかのような議論をして、取引や所得の不透明さを温存することは改めるべきである。

6. 法人税の改革

地方税まで含めると、法人に対する税の税率は諸外国に比べてかなり高い。企業の国際競争力の観点から、税率の引き下げが必要である。この場合、次の2つの点もあわせて改革する必要がある。①種々の引当金等により課税ベースが狭くなっていること、②法人税の場合、基本税率を負担する大企業は全法人の0.6%であり、これらの企業が法人税収の約6割を担い、大半の法人にとって税負担が重いとはいえないこと、さらに約6割の企業が欠損法人であり税負担を行っていないこと。

上記の改革のためには、引当金や準備金を整理・廃止して課税ベースを広げるとともに、基本税率と軽減税率の格差を縮めていくことが必要である。まず、課税ベースの拡大について、引当金を中心に述べよう。

96年の法人税改革の議論では、課税ベースの拡大によって得られる税収増分だけを税率引き下げにあてるとする大蔵省と、実質的な税率引き下げを主張する経済界とが対立した。課税ベース拡大と税率引き下げを税収中立で考える必然性はどこにもなく、実質的な税率引き下げが必要である。企業の国際競争力だけでなく、法人税は税負担の帰着が明らかではない。このような税を過度に重くすることは決して望ましくないため、この観点からも税率引き下げが必要である。ただし、課税ベースの拡大も非常に抵抗がつよい改革である。それだけに、税収中立にこだわる必要はないが、税率引き下げをテコに改革を進める必要がある。

さて、引当金には、退職給与引当金、賞与引当金、貸倒引当金、製品保証等引当金、返品調整引当金、特別修繕引当金の6種類がある。このうち、後ろの3つは特定業種を対象としたものであり、廃止が望ましい。貸倒引当金については、引当額の計算方法において現在は法定率と平均貸倒実績率のどちらかを用いることになっているが、実態に近づけるために法定率を廃止し、平均貸倒実績率のみとすべきである。

議論が大きく分かれるのは、賞与引当金と退職給与引当金である。とくに後者は金額的にもウェイトが大きい。いま、日本型雇用システムは転換期にあり、退職金や賞与の取り扱いも企業によって変わってくることが予想される。このことを考えれば、両引当金も廃止に向けて大幅縮小していくことが妥当だろう。賞与と現金給与の選択、

退職金と現金給与の選択に対して、税制は中立であることが望ましい。

次に、税率構造について述べよう。中小企業に対する軽減税率は廃止すべきである。法人税の負担の帰着は明らかではないが、いずれにせよ株主・従業員・消費者のどれか、あるいはすべてに帰着するのであり、この意味から法人税に累進税率の適用はなじまない。もともと戦後導入された引当金や準備金などの特別措置がおもに大企業に資するものであったために、その代わりに中小企業には軽減税率が設けられたという経緯がある。引当金等の廃止・縮小がなされれば、中小企業の軽減税率も廃止することが必要である。また、中小企業に対する交際費の特別取り扱いも廃止すべきだろう。

次に、欠損法人の比重が非常に大きいことについて述べよう。法人税が法人の所得に対する課税である以上、所得が発生していない法人に法人税を課税することはできない（もちろん上記の課税ベース拡大措置によって、所得を発生する法人は増加すると考えられる）。したがって、赤字法人への課税は、基本的には地方税で検討すべきであろう。実際、わが国は、諸外国に比べて地方税における法人課税の比重が大きい。そして、このことが地方の税収を景気感応度の高いものになっている。地方税は、行政サービスの対価という性格（応益的性格）をもつため、欠損法人であっても課税の根拠は存在する。

赤字法人に対する税負担の求め方は、ひとつは法人事業税を外形標準化することである。たとえば、所得型付加価値を外形標準にした場合、利潤に加えて給与・利子・地代が課税ベースとなる。あるいは、法人住民税の均等割を大幅に増額するという方法も考えられる。

最後に、連結納税についてふれておこう。持株会社の導入など企業の経営形態が多様化するのにあわせて、連結ベースでの決算が不可欠になり、同時に連結納税も必要になってくる。会社形態の選択に対して、税は中立でなければならない。したがって、連結納税の導入が“二分二乗”式の安易な所得分割につながらないような措置も不可欠である。政府税制調査会は、連結納税の導入は時期尚早としているが、少なくとも本格的な検討には一刻も早く着手すべきである。

7. 地方税の改革

第2節で述べたように、地方分権において最も重要な論点は、財源をどうするかである。国からの再分配に依存した財政では、本来の地方自治は出来ない。住民にサービスを提供し、その対価として税を徴収することが政治の基本でもある。したがって、本来の地方分権は、地方自治体に課税自主権（税率と税目の決定権）を付与し、かわりに地方交付税などの財政調整措置を大幅に削減するものでなくてはなるまい。ここでは、国税の一部を地方税に移管し、地方交付税を廃止した場合に、地方自治体の収入はどのような状況になるかについての簡単な試算を示すことにしたい。

まず、地方にとっての固有の税源、すなわち地方税にふさわしい税目を考えることにしよう。地方税において最も重要なことは、企業や家計の地方選択に歪みを与えないことである。したがって、移動が容易な資源は、地方税の課税対象としては望ましくない。たとえば、金融資産に対して各自治体が異なる税率で課税したとしたら、税率の低い所に即座に金融資産が移動するだろう。法人所得に対する課税も、あまり望ましくない。本社の場所の選択は容易だからである。この観点から、地方税としてもっともふさわしいのは固定資産税であると言える。

また、所得再分配的要素のつよい税も、地方税としては望ましくない。高所得者は税の累進度が低い地域に移動し、逆に低所得者は累進度が高い地域に移動し、その結果、累進度が高い地域は行政負担が重くなってますます税負担を重くせねばならなくなるだろう。したがって、地方税は応益的な性格が強い税、いわば料金的な税目がふさわしい。この典型が、住民税の均等割である。

そこで、地方税において固定資産税と住民税均等割を増税し、そのかわり国税を減税するという簡単な計算を行ってみた。具体的には次のような条件で試算を行った（詳しくは、大田〔1994〕参照）。

- ・都道府県を単位にして試算する。税収や国からの移転（地方交付税と国庫支出金）は、市町村税や市町村への移転分をすべて都道府県に集約させる³⁾。
- ・個人均等割は、月に1万円の負担を行うこととした。1万円という水準に格別の根拠はないが、マンションの管理費と同じように地方自治体のサービス受益費として、

低所得層でもこの程度の負担は必要ではないかとの発想による⁴⁾。現在、個人住民税の均等割は道府県民税が1千円、市町村税が人口規模に応じて2千円～3千円だから、平均的にみると、年間12万円の負担は現行の約35倍になる。個人均等割を35倍にしたときの税収増は、国全体では国税である所得税⁵⁾の約4分の1に匹敵する。したがって、個人均等割の増税によって所得税は約25%減税され、この分、国税から地方税への移管がなされることになる。

- ・法人住民税の均等割も、個人均等割にあわせて35倍に増税することにする。そのかわり、法人事業税は現行の3分の1に減税する。前述のように、法人所得に対する累進課税は地方税として望ましくないからである。この改革による地方税の増収分は、国税である法人税の減税に向けることとする。国全体で考えると、法人税は約1割の減税が可能になる。
- ・固定資産税を現行の2倍に増税する。これは、固定資産税による税収総額を2倍にするという意味である。そのための改革は、小規模宅地特例など応能税の要素を削減する方向で行われることが望ましい。

以上の前提で改革を行った場合の地方税収は、表2-9-1に示したとおりである。ここで、表の①は現行の地方税による税収、②は現行の地方税に国からの移転分（地方交付税と国庫支出金）を加えた額、③が改革後の地方税収である。ここで、国からの移転分については地方交付税交付金は廃止し、国庫支出金だけを現行どおり加えたものが④である。現行の補助金は非常に問題があるが、国の事業の委託という意味で名目自体は正当化されるという考え方に立っている。もちろん国庫支出金の中身や水準、配分ルールについては抜本的な見直しが必要である。国庫支出金を加えた④が、②（現行地方税+移転）の何割を賄っているかを示したものが⑤である。

改革では均等割が増税されているために、地方税収の都道府県間の変動係数は現行より小さくなっている。改革による地方税の増収は、国全体の地方交付税交付金の総額にほぼ等しい。地方間の格差はあるものの、改革によって国税から地方税に地方交付税の総額が移管されるわけである。また、現行の国庫支出金を加えれば、どの都道府県も現在のおもな収入（地方税+地方交付金+国庫支出金）の7割は確保されるという結果になっている。7割という水準が低すぎるという見方もあろうが、基本的歳

表2-9-1 都道府県別税収

(単位：100万円)

	①(現行)	②(現行)	③	④	⑤
	地方税	①+移転収入	修正地方税	③+国庫支出金	④/②%
北海道	1,213,831	3,611,788	2,274,320	3,142,813	87.0
青森	242,406	908,675	459,061	690,099	75.9
岩手	246,697	891,015	473,426	678,606	76.2
宮城	536,850	1,095,474	1,006,292	1,223,113	111.7
秋田	211,829	783,640	400,173	577,865	73.7
山形	229,484	726,489	427,117	586,186	80.7
福島	463,505	1,144,462	824,173	1,076,615	94.1
茨城	691,128	1,250,221	1,211,208	1,427,602	114.2
栃木	495,143	868,274	922,849	1,077,041	124.0
群馬	468,411	866,977	884,163	1,030,174	118.8
埼玉	1,533,362	2,145,355	2,654,387	2,962,819	138.1
千葉	1,435,648	2,014,669	2,452,451	2,763,658	137.2
東京	5,310,421	5,830,959	8,894,925	9,380,661	160.9
神奈川	2,450,949	2,906,815	4,127,331	4,510,440	155.2
新潟	568,292	1,405,572	1,032,565	1,362,870	97.0
富山	280,398	611,820	511,834	635,929	103.9
石川	292,308	631,592	533,590	658,921	104.3
福井	229,204	516,877	407,243	516,741	100.0
山梨	195,325	512,109	362,313	465,760	90.9
長野	510,400	1,198,969	991,287	1,229,259	102.5
岐阜	488,789	954,824	848,269	1,012,586	106.0
静岡	1,033,667	1,470,547	1,789,623	2,039,654	138.7
愛知	2,134,091	2,607,043	3,581,138	3,957,536	151.8
三重	425,986	855,172	735,032	901,655	105.4
滋賀	316,485	597,547	540,652	645,626	108.0
京都	352,343	1,157,736	1,125,286	1,331,506	115.0
大阪	2,733,992	3,451,902	4,712,819	5,288,471	153.2
兵庫	1,418,635	2,471,448	2,433,392	2,986,100	120.8
奈良	286,103	648,494	478,094	599,766	92.5
和歌山	221,542	625,023	392,559	523,354	83.7
鳥取	113,253	419,237	227,597	320,259	76.4
島根	140,047	609,383	272,730	429,205	70.4
岡山	454,779	963,976	822,047	994,751	103.2
広島	716,846	1,389,413	1,326,060	1,618,986	116.5
山口	347,114	817,998	623,762	801,512	98.0
徳島	158,794	531,555	298,712	418,174	78.7
香川	234,032	499,540	459,970	543,421	108.8
愛媛	285,135	772,126	540,536	690,813	89.5
高知	136,263	604,972	265,568	422,127	69.8
福岡	1,050,570	2,169,313	1,988,605	2,462,065	113.5
佐賀	164,487	526,236	291,337	414,544	78.8
長崎	251,168	935,666	467,327	729,815	78.0
熊本	304,704	992,361	601,104	829,690	83.6
大分	234,320	728,960	436,642	616,230	84.5
宮崎	185,829	714,494	357,581	552,631	77.3
鹿児島	283,202	1,154,917	535,409	877,413	76.0
沖縄	161,307	760,292	310,165	588,560	77.4
平均値	692,321	1,262,807	1,219,420	1,459,439	102.2
変動係数	1.326	0.815	1.264	1.125	
(1人あたり)	(1.109)	(1.102)	(1.096)	(1.092)	

大田 [1997] 『地方財政統計年報』(平成8年版)等より試算

入はおおむね満たされるとみることもできる。

すでに述べたように、ここでは都道府県を単位として試算した。市町村という小さな単位であればさらにばらつきは大きくなると思われる。このことは、地方が基本的にみずからの税収に依存し、独立性をもつためには、課税主体の単位の拡大が必要であることを示すものである。

ここで行った改革は、個人については課税最低限を引き下げる効果をもち、法人税については赤字法人への負担を求めるという効果をもつ。第6節までに述べてきた税制改革の方向と整合的である。ここでの試算はきわめて簡単なものだが、これをより詳細に行い、国と地方の税源配分を具体的に検討することが今後の重要な課題である。

(注)

- 1) 会社が通常の家賃より低い使用料で従業員に住宅を提供する場合、使用料が次の算式で計算される金額以上であれば非課税となる。

$$\text{家賃(月額)} = A \times 0.2\% + 12\text{円} \times \frac{\text{その家屋の床面積 (m}^2\text{)}}{3.3\text{m}^2} + B \times 0.22\%$$

A：その年度の家屋の固定資産税の課税標準額

B：その年度のその家屋にかかる敷地の固定資産税の課税標準額

- 2) 法人の所得はいずれ個人に帰着するという考え方に立てば、法人税と個人所得税とは調整が必要である。法人の所得は配当と内部留保に分配され、いずれも法人段階で課税された場合は、個人の配当所得と株式のキャピタルゲインについてすでに支払われた税の調整が行われねばならない。この場合、法人税の税率と個人所得税の税率が等しければ、調整が容易である。
- 3) 国庫支出金に関しては、都道府県分と市町村分の合計額から市町村への「都道府県支出金」を引いてある。
- 4) ここではここではすべての住民に税負担を求めるとを前提としたが、一定額以下の低所得層に対して税免除等の措置が必要になる場合も当然考えられる。
- 5) ここでの「所得税」は、利子所得・配当所得・株式譲渡益への課税分を除いたものである。その理由は、本文で前述されているように、金融資産に対する課税を地方税に移管することはふさわしくないからである。

参考文献

- 大田 [1994] 「女性の变化と税制 —— 課税単位をめぐって ——」 野口悠紀雄編『税制改革の新設計』日本経済新聞社
- 大田 [1997] 「土地保有税としての固定資産税のあり方」 東京都主税局大都市税制研究会研究論文集
- 大田 [1997] 「地方分権と地方税」 地方財務協会『地方税』1997年3月号

第10章 地方財政改革の課題

大阪大学経済学部教授

齋藤 慎

はじめに

日本における政府の果たすべき役割が過大すぎる点が現在問い直されており、国の制度改革に関心が向けられがちであるが、実は国・地方歳出総額のうちほぼ三分の二を占める地方財政の改革は国の制度改革と同等かそれ以上に重要な問題である。より「大きな政府」への動向に歯止めをかけるための歳出額の削減という点のみからみれば一律シーリング的な方法もあり得ないわけではない。しかし、いま問われるべきはそのような量的な側面のみではなく、市場経済を基本とする経済システムにおいて日本の財政部門が全体としてどのような役割を分担すべきかという質的な側面の検討となすべき事務をどのように実行するかという点の検討が是非とも必要である。そのためにも、地方分権が求められているわけであるが、権限及び財源を国から委譲するだけで真の地方分権が達成されるわけではないし、国民経済からみてどのような地方財政のあり方が望ましいかも議論されるべきである。

そこで、本章では、以下で、第2節において国と地方の財政関係の現状と問題点を取り上げ、このような現状を踏まえて、第3節において、改革のあるべき方向について大まかに議論し、第4節において、地方行財政の改革の視点を述べる。第5節では、具体的な改革の方向を説明し、最後の第6節において、残された問題に触れることにしたい。

1. 国と地方の財政関係と問題点

(1) 国と地方の機能分担

住民の日常生活に身近な行政活動の主体は市や町村であり基礎的な自治体といえよう。一方で、都道府県や国との直接的な関わりは比較的少ないが、都道府県は公立高校を運営し、大規模な道路整備など市町村の範囲を越える広域的な行政を行うほか、さまざまな面で市町村の行政をバック・アップしている。これに対して国の行政は国防や外交などの「純粹公共財」を供給し、また全国的に整備水準を設定すべき福祉、教育あるいは道路・港湾などの社会資本については、望ましい水準を法律あるいはその他の方法で指示し、地方団体の歳出の一部に対して補助金を交付している。

行政は、このように全体として国・地方によりさまざまな形での機能分担が行われているが、いずれの部分においても機能不全に陥っているように思われる。現実には地方団体が事務を行う際の実質的な権限はきわめて弱く、一昔前には三割自治といわれたほどであったし、基本的には現在もそうである。その理由は国のさまざまな形での指揮監督権、補助金及び地方交付税を中心とする財源問題などにあるが、見逃せない側面として地方団体の国依存体質も重要な点である。また、地方の行う行政のかなりの部分を占めるいわゆる機関委任事務に関してはこれまでは法律的にも主務大臣の指揮監督権が認められていたし、地方分権推進委員会の数次にわたる勧告でも、なお重要な事務で法定受託事務とされたものもあるし、自治事務についても事前協議において国の同意が必要とされたものもある。その他の事務についてもガイドライン作成などで国が地方の行政に枠をはめている。もう一つの問題点は古くから指摘されている点であるが補助金行政の弊害である。地方が行う行政に対して補助金を交付する過程で地方団体の自主性を損ない、中央官庁への陳情がなくなる原因となっている。

(2) 国と地方の事務配分

国・地方が行うべき行政のかなりの部分は現実には地方公共団体が担当している。それでは具体的に、どのような事務を地方が分担しているかをみてみよう。そのために、二重勘定分を除いた純計に占める地方の割合でみてみよう。財政統計にしたがっ

て、歳出を機関費、国土保全及び開発費、産業経済費、教育費、社会保障関係費に分類する。機関費とは行政機関を維持する基本的な経費であり、一般行政費、司法警察消防費、外交費、徴税费からなる。国土保全及び開発費はそのかなりの部分がいわゆる投資的支出であり、具体的には国土保全費、国土開発費、災害復旧費等からなる。産業経済費は農林水産業費、商工費から構成される。教育費は学校教育費、社会教育費等から、社会保障関係費は民生費、衛生費、住宅費等からなる。

機関費、国土保全及び開発費と教育費は、いずれもほぼ80%あるいはそれ以上を地方の支出が占める。産業経済費、社会保障関係費は60%弱であるが、産業経済費に含まれる農林水産業費は45%、民生費は48%と地方の構成比が低く国の直接支出が大きいことが分かる。外交および防衛関係の支出は国のみが行っているのは当然の事である。

(3) 国と地方の財政関係

歳入面からみれば、平成9年度見込における国税収入が59兆4,812億円であるのに対して、地方税は37兆6,128億円に過ぎず、国税の方が地方税の1.6倍となっている。しかし、歳出総額で見ると、国が77兆3,900億円に対し地方が87兆596億円と規模の大きさが逆転する。このことを理解するためには、やや入り組んだ国と地方の間の財政の仕組みを解明する必要がある。

国と地方の財政は、歳入・歳出の色々な面で密接に関連している。地方の歳入には国からの移転である地方交付税、国庫支出金、地方譲与税が含まれ、これら移転で地方歳入総額のほぼ1/3を占める。また移転のほとんどは国の一般会計の歳入・歳出にも含まれるため、この部分が二重に勘定されているわけである。地方交付税および国庫支出金に相当する金額は国・地方の歳入・歳出のすべてに含まれる。しかし現在の統計では最終支出主体主義をとるため、国の歳出に一応計上されるけれども実際に使うのは地方であるから、国からの補助金分と地方の財源から支出された分を合計した支出の総額が地方の支出に分類される。このような見方からすれば、国税であってもそれが最終的に国によって支出されない場合は、その支出額は地方に分類されることになる。二重勘定を考慮しないで単純に国と地方の金額を合計したものを単純計、

差し引いたものを国・地方純計という。この両者の差額が大きいのは国であり、国からの移転がほぼその差額に相当する。

(4) 国から地方への移転

単純計と純計の違いをもたらす要因は国から地方への移転なので、以下ではこれらをもう少し詳しくみてみよう。移転のうちで最大のものは地方交付税交付金で、使途が限定されない資金である。昭和29年に創設された現行地方交付税制度は財源の乏しい小規模な団体に多くの資金を交付するもので、果たすべき機能として財源保障機能、財政調整機能、国と地方の財源配分機能の3つが挙げられる。第1の財源保障機能は地方団体が標準的な公共サービスを供給するために最低限必要な財源を保障する。第2の財政調整機能は富裕な地域から財源の乏しい地域へ財源を移転し、地域間の財源を調整する。最後の国と地方の財源配分機能は文字どおり国と地方で必要な財源を配分するものであり、現在の制度ではもっぱら地方の財源不足額によって決定されている。昭和63年度に1億円を「全市町村」に配ることになったので有名になったふるさと創生交付金（正式名称は「自ら考え自ら行う地域づくり事業」）地方交付税の一部をあてている。平成9年度予算では地方消費税創設の影響などで前年より増加して、17兆1,276億円にもなり、移転に占める割合も高まっている。

2. 改革の方向

(1) 改革の目的

「消費者でもあり投票者でもある住民は、自分の好みに最もよく合う公共財を提供してくれる地域を選択する」と指摘したのはC. M. ティブーであり、住民の地域選択は「足による投票」といわれる。しかし、地域選択を行うのは住民のみではない。「ボーダーレス」時代といわれるように、今や企業は国境を越えて立地するし、当然のこととして国内においても適切な地域を選択しようとする。真の意味での地方分権が進行するならば、地域間の特色が発揮され、このような傾向はより鮮明になると考えられる。

このように企業及び個人の地域選択の可能性が今後より広がることを考えるならば、地方団体はこれまでのような行動をとり得なくなってくると考えられる。具体的には、歳入の重要な部分を占める税収の税率を他の地域のそれとまったく独立に決定することが困難になるし、歳出に関しても、どのようなサービスを、どのような形で供給するかは、他地域の行動に依存する。

現在地方分権推進委員会で検討されている「地方分権」がどちらかといえば現実的で現状改良的な制度論を議論しているのに対し、地方公共団体が行動する枠組みのあり方を考察し、どのような経済的インセンティブを与えるべきかの、システム・デザイン的な観点から地方分権を考える必要がある。本来地方分権とは、制度改革により住民の効用水準がどの程度改善されるか、さらには効用水準に影響を及ぼす企業の生産活動等がどのように変化するかを指標として議論されるべきであるのに、現状ではこの議論が十分とは思われない。

3. 地方行財政の改革の視点について

地方が自主的な行財政運営を行うために現行制度が大きく改革されなければならない点は、①国と地方の関係、②地方間関係、③地方公共団体のあり方、④地方公共団体と住民及び民間非営利団体等の関係、に大まかに分類されよう。地方分権推進委員会が、成立の経緯もあり、もっぱら国と地方の関係にのみ議論を集中させているのに対し、ここではこれ以外の点についても議論する。

まず第1の、国と地方の関係において、地方分権推進委員会「第1次勧告」及び「国庫補助負担金・税財源に関する中間とりまとめ」ではまだ十分に議論されていない国から地方への移転である地方交付税・国庫支出金（特定補助金）についても大きな問題が残されている。特に、地方交付税に関して財政調整の規模が過大であること、基準財政需要額と基準財政収入額との「差額補てん」方式の持つインセンティブの欠如、及び財政責任が不明確になりがちという問題点がある。平成7年度において、都道府県の97.9%と市町村の95.3%が交付税制度上の「財源不足団体」という事実は、現行地方税制度と財政調整制度の問題点を如実に示していると考えられる。

つぎに、地方間の関係については、現在運用上において地方団体間の連携がほとんど無い点が上げられよう。制度的には一部事務組合やその他の広域連携のシステムが存在するにも拘わらず、ゴミ処理や教育等ごくわずかの分野における連携に止まっている。その大きな理由はどのような規模の地方団体であれ、行政に必要な財源のかなりの部分を地方交付税で保障している点にあると考えられる。

第三に、これまであまり真正面から議論されていない地方公共団体のあり方の問題がある。地方分権が本当の意味で望ましいかどうかは、地方団体がどのような行動をとるかの分析抜きには判断できない。それにも拘わらず、現在「地方分権」がほとんど無条件に望ましいかのような議論がなされていることは大きな問題である。権限と財源を委譲すべき地方団体に求められるのは、住民の厚生を最大化を図るための組織として再生することである。このためには、最低限の条件として、財政責任を明確にするような制度が求められる。現行制度においても、形式的には監査委員会及び議会がチェックすることになっているが、ほとんどその機能が働かず、形骸化していることは周知の事実である。市民オンブズマン等の活動から明らかなように、市民に対する情報公開は経費執行上一定の歯止めをかけるものと考えられる。しかし、このようないわば行政執行の結果のみを知るような情報公開に限定されてはならない。むしろ、議会の機能の一部を代替する形で、意志決定に関する情報を事前的に積極的に公開し、市民の判断を仰ぐ必要がある。そのためには、また、現在の情報の作成方法自体も見直すことが必要になる。地方団体の情報のかなりの部分は補助金を獲得するためやあるいは国に報告することを念頭に作成されており、市民に判断を仰ぐ形にはなっていない。会計基準を発生主義で把握することはもちろんのこととして、どのようなカテゴリーで会計を作成するかを見直すべきである。

情報公開と密接に関連するが、行政の効率化も大きな課題である。これまでの行政は効率化という観点からの検討を怠ってきたように思われる。確かに、行政が行うべき事務の中には民間企業の行うような業務と異なる部分もあるが、かなりの部分において民間企業の行っている効率化への努力を吸収する余地がある。これまで行政の非効率性が表面化しなかった一つの理由は、業務分野ごとの会計が明らかにされなかったためでもある。この点では、ドイツの先進的な自治体が採用しているように、サー

ビス分野を細分化し、それぞれについて会計を明らかにする方式を採用することが望ましい。このような情報が市民に公開されれば、非効率な行政運営を続けることができなくなるのではないかと期待される。

さらに、現在の地方団体が市民の必要とするサービスを供給しているかどうかも疑問である。現在のシステムにおいて財政規模を拡大するためには、国あるいは府県の補助金を獲得することが最も望ましく、財政に余裕のない地方団体は補助金獲得に走りがちである。その結果確かに財政規模は拡大するが、市民からみてそれほどニーズがない事業が行われている場合が多い。どのような事業が市民のために必要であるかを民主的に判断し、必要な財源のかなりの部分を当該地域で調達することが欠かせない。真に必要なサービスを地方団体が供給するにしても、現在のように、ほとんどすべてを地方団体が直接供給する必要はない。

最後に、これまでの論点とも密接に関連するが、地方公共団体と住民及び民間非営利団体等の関係について議論しよう。これまで地方公共団体は本来の為すべきこと以上にさまざまな事務に関与しすぎてきた。今後予想される高齢化社会においては、もはやこれまでのように地方団体が住民に関連するかなりの事務を分担することは不可能であり、企業ができる分野からは撤退し、または積極的に市民の自発的な活動を促進する必要がある。

4. 現行制度の抜本的な改革を

以上の改革の視点に基づいて、国および地方の改革がなされるべき点を以下では具体的に説明する。

(1) 国による真の地方分権の推進

国はそれ自身の事務を軽減するためにも、さらに、望ましい地方分権を達成するためにも、地方団体への関与を最低限にまで減らし、以下で説明するような3点にのみ、その役割を限定すべきである。まず第1は、国による、地方団体が行動すべき枠組みづくりである。枠組みに関しても国の関与を最低限に限定すべきであるが、国税と地

方税の大枠、地方団体がなすべき最低限の事務(ナショナル・ミニマム)の設定とこれに必要な財源配分の方式を設計する必要がある。第2に、地方団体の行う行政に関して紛争が起こった際の処理手続きを明確にする必要がある。これには、2種類の紛争を考慮する必要がある。一つは、国と地方団体間の権限及び財源等に関する紛争であり、他は地方団体間の紛争である。これらはいずれも国の行政とは独立した紛争を調整する機関が必要であり、その基本的なルールを予め定めておく必要がある。最後に、地方団体が「破産」した際の処理についても定めておくことが必要である。地方分権が達成されれば、地方団体はかなりの自由度を持って行政を行うことができるが、その結果地方団体が破産することもあり得る。破産した地方団体を国等が救済して、結果的にその団体が有利にならないように、処理のスキームを定めておく必要がある。

(2) 地方自治体のあり方

地方団体は自分自身の責任で、財源を調達し、歳出レベルを決定することができるが、そのような自由を獲得する反面、当然のことであるが、財政運営を自己責任で正しく行う業務を負う。この義務をここでは、財政責任 (accountability) と呼ぶ。

自治体が負うべき財政責任は各国の地方財政制度等の差を反映してかなり異なっている。現実にはこの財政責任のあり方はかなり幅広いが、理念的には全体責任と限界的責任に分類することができよう。全体責任とは、財政運営全体に地方団体が責任を負うことをいうが、日本のように比較的均質的な社会では、この方式は採用しにくいと考えられる。むしろ、地方団体が負うべき最低限の行政に関しては、国が一般補助金を与え、それ以外の財源を地方団体が自発的に徴収するという、限界的財政責任のシステムが望ましいのではないかと考えられる。限界的財政責任については、1980年代のイギリスの地方自治体に関する Barnett=Levaggi=Smith (1991) や中井英夫 (1997) の実証研究がなされている。

この限界的財政責任の枠組みにおいて、地方団体が真に住民の効用を最大化するためには、歳入及び歳出両面において、住民の意志を最大限反映できる制度を考える必要がある。上記の研究においては、自治体が公共サービスを供給する際に必要とされる追加的行政コストの負担を選挙民に提案することとされている。選挙民はこの提案

を判断することにより効用極大化を達成する民間財と公共財の組み合わせを選択し、その結果選挙民は全体として主体的均衡を達成できるという枠組みを採用している。このようなことが可能となるためには、先にも述べたように、住民に分かりやすい行政情報を全面的に公開し、市民の意志を常に行政に吸収し、反映させるシステムが必要である。同時に、ある地域の行政がどれほど効率的に行われているかを検討するためにも、行政の効率化に関する情報を公表し、住民にどのような執行体制が望ましいかを判断させる必要がある。

5. 残された課題

以上議論してきたように、国は純粹公共財の供給に特化し、地方団体は地方公共財をその地域の必要に応じて自主的な判断の下で供給するシステムの構築が望まれる。また、国及び地方のいずれもその守備範囲を限定し、企業または民間非営利団体が供給可能なものについてはそれらに供給を委ねるかあるいは最低限生産を任せることが望ましい。

しかし、このようなことが可能となるためには、地方団体及び住民の意識改革の必要がある。つまり、これまで多くの地方団体は国からの指示待ちの状態であり、自ら意志決定をだしてこなかった。補助金行政の弊害と通常いわれている点も実はこのような地方団体の行動に帰せることができる部分もある。全体としての枠組みを改革すると同時に地方団体の行動や機構が変わらない限り真の自治はあり得ない。また、住民あるいは国民の意識改革も是非とも必要である。これまでの「お上」だよりの姿勢を改めない限り、「民主主義政治」の下ではより「大きな政府」への力となる。

しかし、現在の民主主義体制のあり方についての再考も是非とも必要である。特に地方行政に関しては、今後情報が公開され、かつさまざまな意志決定に直接住民が参加してくることを考慮するならば、現在のような形での地方議会及び議員は必要でなくなるものと考えられる。住民の効用を考慮した真の意志決定を行える機会が是非とも必要であるし、このためには現在とは異なる議員及び議会制度のあり方を検討しなければならない。

〈参考文献〉

- 伊東弘文（1995）『現在ドイツ地方財政論（増補版）』 文真堂。
- 中井英雄（1988）「地方交付税の構造変化～市町村を中心にして」『経済研究』第39巻、第2号。
- 中井英雄（1997）「英国地方自治体の財政責任システム」『経済研究』第48巻、第1号
- 齋藤 慎（1997）「企業の地域選択と地方行財政のあり方」『ESP』97年7月号。
- 齋藤 慎（1997）「転換期を迎えた地方交付税」『都市問題研究』第49巻、第10号。
- 佐藤 進（1993）『現代ドイツ財政論』 有斐閣。
- 山田 誠（1989）『現代西ドイツの地域政策研究』 法律文化社。

第 3 部
財政赤字・国民負担
の将来とマクロ経済

第11章 財政赤字とマクロ経済

(財)連合総研主任研究員

田 口 博 之

政府や民間調査機関の予測によれば、現行制度をこのまま維持していくと、財政赤字が累積し、同時に対外バランスも赤字化するとの結果が示されており、国民の生活水準の持続的向上が不可能になることが示唆されている。本章では、現行制度を維持するとなぜ財政赤字が累積するのか、財政赤字の累積がなぜマクロ経済を不安定にするのか、という点に焦点を当てて検討することとする。まず第1節で、財政赤字そのものの捉え方を検討した上で、第2節では財政赤字と経済成長との関係、第3節では財政赤字の維持可能性、第4節では財政赤字の累積がマクロ経済にもたらす帰結について検討することとする。

1. 財政収支の捉え方

(1) 財政収支の捉え方と現状

財政収支の捉え方としては、①政府予算の一般会計を中心とする制度会計で捉えるか、マクロ経済との関連からSNAベース（国民経済計算上の財政収支）で捉えるか、②一定期間に発生する収支（フロー）で捉えるか、一時点の残高の収支（ストック）で捉えるか、③ストックで捉える場合、実物資産を含めて考えるかどうか、また金融資産をグロスで捉えるかネットで捉えるか、④以上の財政収支をみる場合、政府の範囲（一般政府（中央政府、地方政府、社会保障基金）か、それを含む公的部門か）をどう捉えるかなど、様々な捉え方がある。

まず最初に、以上のような様々な捉え方に沿って、現実の財政収支の姿を概観しておこう（表3-11-1）。まず、制度会計の財政赤字（フロー）については、一般会計

表3-11-1 財政収支の捉え方

(単位：兆円)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
制度会計ベース ¹⁾						
フロー（年度）						
一般会計公債収入 ²⁾	9.5	16.2	16.5	22.0	22.4	16.7
ストック（年度末）						
一般会計公債残高 ³⁾	178.4	192.5	206.6	225.2	241.0	254.0
SNAベース ⁴⁾						
フロー（貯蓄投資差額）（年度）						
一般政府	0.6	-6.7	-14.2	-19.6		
中央政府	-10.1	-13.6	-17.5	-20.5		
地方政府	-5.3	-7.8	-9.7	-13.0		
社会保障基金	15.9	14.7	13.1	13.8		
ストック（暦年末）						
一般政府正味資産	406.3	420.4	424.9	420.9		
金融純資産	-19.6	-24.5	-38.2	-57.2		
金融資産	310.2	332.4	356.8	378.0		
金融負債	329.8	356.9	395.0	435.2		
実物資産	425.8	445.0	463.2	478.1		
公的部門正味資産	422.3	438.3	439.3	428.0		
金融純資産	-109.6	-118.0	-141.0	-172.0		
金融資産	763.9	822.7	877.6	934.0		
金融負債	873.5	940.7	1018.6	1106.0		
実物資産	531.9	556.4	580.3	600.0		

1) 田村義雄編「図説平成9年度版日本の財政」東洋経済新報社、1997年7月。

2) 95年度までは決算、96年度は補正後予算、97年度は予算。

3) 96、97年度末は見込み額。

4) 経済企画庁「国民経済計算年報平成9年版」平成9年3月。

の公債収入が平成9年度予算で16.7兆円、このうちいわゆる赤字国債といわれる特例公債が7.4兆円となっている。これを残高（ストック）ベースでみると、平成9年度末の一般会計公債残高は254兆円、これに特別会計などの借入金を加えた国の長期債務残高は、344兆円、さらにこれに地方債をはじめとする地方の債務残高を加えると、476兆円に達する見込みである。SNAベースの財政収支（フロー）については、一般政府の貯蓄投資差額が95年度で-19.6兆円（赤字）、このうち中央政府は-20.5兆円（赤字）、地方政府は-13.0兆円（赤字）、社会保障基金は13.8兆円（黒字）となっている。こうした一般政府の貯蓄投資差額は、ストックベースでは一般政府の金融資産の純増（貯蓄投資差額がマイナス（赤字）の場合は金融資産の純減）となる¹⁾。95年末の一般政府の金融資産は378兆円、金融負債は435兆円、よって金融純資産の残高は-57兆円（赤字）である。一方、一般政府による投資（純固定資本形成及び土地の購入）をストックベースでみた実物資産の残高は同年末で478兆円となっており、これから金融純負債を差引いた正味資産は421兆円となっている。なお、以上の残高を一般政府に公的企業を加えた公的部門についてみると、金融純資産は-172兆円（金融資産934兆円、金融負債1,106兆円）、実物資産は600兆円、正味資産は428兆円となる。

以下、それぞれの財政収支の捉え方における問題点を簡単に概観してみよう。本節の結論を先取りすると、本章のように財政赤字についてその維持可能性やマクロ経済との関連を検討する場合は、SNAベースにおける一般政府の財政収支（フロー）と金融負債（ストック）に着目し（必要に応じて社会保障基金と中央・一般政府を区別する）、そのトレンドを経済規模（GDP）との相対関係で捉えることが適当であると考えられる。

（2）制度会計の問題点：いわゆる「隠れ借金」

財政赤字を一般会計の公債収入もしくは公債残高で捉えることは、毎年国の予算編成において最もコントローラブルな財政健全化の目標となりうる点で、それ自体重要な意味があると考えられる。しかしその一方で、制度会計においては、一般会計の公債収入もしくは公債残高とは別に、いわゆる「隠れ借金」といわれるものが存在することが問題となる²⁾。

この「隠れ借金」は、大蔵省主計局により「今後処理を要する措置」（表3-11-2）として整理、公開されているが、その位置付けについては、①とりわけ特例公債の発行を可能な限り回避するために、国の中の一般会計と特別会計との間で一時的なやりくりを行うなど、様々な特例的な措置を講じてきたものであること、②これらの大部分は、国の会計間のやりくりであることから、国の外部からの「借金」という形とはならないために「債務残高」には入らないこと、③しかし、いずれ処理しなければならないと法律などに定められており、今後の年度において歳出増要因となるものであること、とされている³⁾。そして、これらを敢えて単純合計すると、その額は97年度末で約45兆円に達するものと見込んでいる。

なお、よく取り上げられる国債整理基金特別会計への定率繰り入れの停止については、国債費の減少を通じて新規公債発行を回避させる措置として実施されているが、この措置により返済が繰り延べられた元金は既に公債残高として計上されているので、上記の「隠れ借金」には含まれていない。

以上のような「隠れ借金」については、以下の問題があると考えられる。

まず、第一に、その対象としている日本国有鉄道清算事業団の長期債務は、国の会計間のやりくりではなく、事業団が返済のために資産の売却などを行った上でなお残る債務は、結局は国の外部からの「借金」すなわち国民の負担になることである。平成9年度予算では、同債務の一部無利子化などによる1,400億円程度の利払い軽減策が盛り込まれたものの、同年度末に見込まれる同債務約28兆円強のうち約20兆円強（国民一人当たり約17万円、国の公債残高の一割弱）については、未だに返済のめどが立っていない⁴⁾。この問題は、まさしく10年前の、残りの債務について「国において処理する」ことを閣議決定する段階から、「債務残高」として国民に情報公開し、その財源のあり方について重要な政治課題として議論すべきであったと考えられる。

第二に、こうした「隠れ借金」の取扱いは、会計を複雑にし透明性を失わせることはもとより、最も重大なことは、財政運営の目標をあいまいなものとし、国民の信認を損ねてしまうことである。例えば、90年度予算において特例公債発行ゼロの目標が達成されたとされているが、その過程において「隠れ借金」による見かけ上の会計操作が行われているのであれば、その特例公債発行ゼロの目標自体は意味をもたなくな

る。また、特別会計に黒字がある以上、いくらでも一般会計に繰り入れることができるのであれば、そもそも厳しい財政状況の下で財政構造改革を進めるインセンティブは失われてしまう⁵⁾。このため、情報公開はもとより、こうした「隠れ借金」を生み出す特例的な措置を今後においても縮減していくことが肝要である。

表3-11-2 今後処理を要する措置

1. 後年度の処理方法が法律で定められている措置

(億円)

事 項	9年度末累計額 (見込み)
(1)地方財政対策の改革による交付税特会借入金(一般会計振替分)	40,879
(2)地方財政対策に伴う後年度負担(注)	71,498
(3)日本国有鉄道及び日本国有鉄道清算事業団から承継した債務の償還の延期	6,915

(注) 地方交付税についての年度間調整としての特例措置に係るものを除く。

2. その他

(1)政管健保の国庫補助の繰入れ特例	5,596
(2)政管健保の棚上げ債務	14,792
(3)国民年金特別会計への国庫負担金の繰入れの平準化措置に係る特例	4,454
(4)厚生年金の国庫負担金の繰入れ特例	19,350
(5)雇用保険の国庫負担の繰入れ特例	600
(6)自賠責特会からの受入れ	9,656

3.

日本国有鉄道清算事業団長期債務	約28.0兆円
-----------------	---------

[参考] 1. 上記1.~3.には様々な性質の措置が含まれており、これらを合計して1つのものとして考えることは問題があるが、敢えて上記1.~3.の単純な合計を行えば約45兆円(平成9年度末見込み)となる。

2. (1) 厚生年金の国庫負担金の繰入れ特例

元'補正で61'~元'分返済見合い財源15,000億円を特会に繰入れ。

(2) 地方交付税の年度間調整としての特例措置に係る後年度要精算額
3,088億円

(出典) 大蔵省資料

(3) 構造的財政収支と循環的財政収支

以下においては、財政収支をマクロ経済との関連で検討するため、SNAベースにおける一般政府の財政収支に焦点を当てることとする。

財政収支は、例えば好況の時には税収が増加し、不況の時には税収が減少することなどから、景気変動によっても変動することになる。このため、中長期的な財政収支のトレンドや財政政策のスタンスをみる場合には、こうした景気変動による循環的な変動部分を除いて考える必要がある。「構造的財政収支」もしくは「完全雇用財政収支」とは、こうした趣旨から、税制や歳出構造が所与のときに、もし経済が完全雇用を達成するような活動水準にあったとしたならば実現するであろう財政収支を示すものである。

OECDの試算によれば⁶⁾、例えば我が国の96年の一般政府の通常の財政収支は対GDP比で4.4%の赤字であるのに対し、構造的財政収支は対潜在的GDP比で3.1%の赤字と推計している。この試算は、大雑把にみて、我が国の財政赤字全体4.4%のうち、構造的部分が3.1%と相当程度のウェイトを占め、その残りの1.3%については、経済が完全雇用を達成すれば自動的に消滅する赤字の部分であることを示している。ちなみに、この試算の前提として、96年の完全雇用の生産水準は、同年の現実の実質GDPよりも2.8%高いものとされている。

ただし、構造的財政収支については、その概念自体には意味があるとしても、完全雇用状態に経済活動を引き上げたときの物価水準、税収弾性値などの想定のおき方により結果が大きく異なるという測定技術上の問題が大きい。また、実際のいくつかの計測例をみても、新たに意義のある情報を追加するものとなっているかどうか疑問を持たざるをえないものが多い。このため、以下では構造的財政収支に立ち入らないこととし、一以上の景気循環を含む一定のタイムスパンで通常の財政収支のトレンドをみることにする。

(4) 財政のストック収支：Capital Budgeting

財政収支をストックとして捉える場合、以下の点が議論の焦点となる。

まず第一に、政府が保有する実物資産の取り扱いである。個人が借金をして住宅を

購入した場合、家計の収支上は金融負債の増加が住宅という実物資産の増加で帳消しにされると同様に、財政収支においても政府の負債と同様に政府が保有する実物資産を含めた資産をカウントすべきであるという議論（Capital Budgeting）がある⁷⁾。この考え方に従えば、政府が国有財産の売却によりいわゆる財政赤字を減らす場合でも、あるいは借入れにより公共投資を行う場合でも、財政のストック収支は変化しないことになる。この考え方は、政府の実物資産の価値が適正に評価されるのであれば⁸⁾、政府による資源配分の効率性や世代間の財政負担の公平性の検討に有益な情報を提供することになる。しかし、①そもそも政府投資の定義付け（軍事費や教育費などの取り扱い）やそれら価値の評価が確定できないため、財政赤字の定量化が困難であること、②仮に財政赤字が定量化されたとしても、それとマクロ経済の安定性（対外バランス、インフレ、金利など）との関係を議論する場合には、その流動性に限界がある実物資産を金融負債から差引くことは妥当ではないことなどから、財政赤字の維持可能性をマクロ経済との関連で検討する場合は、政府の実物資産に着目することは必ずしも適当であるとは考えられない。ただし、政府の実物資産は、その生産力効果を通じてマクロの潜在成長率や実質金利に影響を及ぼすため、後述する財政赤字の維持可能性と密接に関連することはいうまでもない。

第二に、以上の点を踏まえ、財政赤字をストックとして捉える場合に政府の金融負債に着目するとして、それをグロスで捉えるかもしくは保有する金融資産との差額であるネットで見えるかという問題がある。というのは、我が国の場合、社会保障基金の黒字が大きいため、グロスとネットの差が対GDP比で約8割（95年末）もあるからである。我が国ではグロスの金融負債の残高が対GDP比で約9割（95年末）であることが強調されているが、グロスとネットのどちらの指標が適切かは、その指標をどのような目的や文脈で使うかに依存するものと考えられる。例えば、財政赤字をマクロ経済の安定性との関連で議論する場合は、ネットの金融負債に注目すべきであるのに対し、具体的な財政赤字の削減目標を設定する場合などは、グロスの金融負債にも着目することが必要になるであろう。とりわけ、一般政府のネットの金融負債をみかけ上小さくしている社会保障基金の金融資産と中央・地方政府の金融負債については、社会保障基金の黒字分が社会保障給付にしか使えず中央・地方政府の赤字補填に

は使えないことから、両者の金融資産・負債は区別して考えることが必要であろう。

第三に、政府の負債は、一般物価水準でデフレートした実質価値で評価されるべき点である⁹⁾。インフレ率が高いときは、それが名目金利の上昇を通じて、政府負債の利払いを大幅に増加させることになり、政府負債の大きさが実質ベースで評価されるものよりも過大に評価されることになる。このため、本章では、政府の負債について、その絶対額で評価するのではなく、経済規模（GDP）との相対関係で捉えることとする。

2. 財政赤字と経済成長

(1) 財政赤字と資本蓄積

以下では、経済が完全雇用を達成していることを前提として、長期的視点から、財政赤字がマクロ経済の資源配分にどのような影響を及ぼすかという点を検討する。

仮に今、減税により財政赤字が生じたものとする。この場合、もし、人々が、将来、減税された分だけの増税が行われると予想すれば、将来にわたる可処分所得（の現在価値）は減税がない場合と変わらないことになり、結局、減税された分だけ現在の可処分所得が増えたとしても将来の増税に備えて消費を増やさないことになる。これを経済全体としてみても、減税により政府の貯蓄は減少しても、その分民間の貯蓄は増えるので、結局、財政赤字は、国民の総貯蓄の水準（資本蓄積）にいかなる影響も与えないことになる（この考え方は、一定の政府支出を増税で賄っても公債で賄っても、その経済に与える効果は変わらないという意味で「リカードの中立命題」といわれている）。

しかし、この命題に対しては、主として以下の点で必ずしも成立しないことが指摘されている。一つは、人々が有限の時間的視野をもつことである。すなわち、人々が将来の増税を予想するとしても、人の命は有限であり、また必ずしも子孫のことまで考えて減税分を貯蓄にまわすとは限らない。自分のことだけを考えて行動する人にとっては、増税の負担は将来の世代に残し、減税で増えた所得で消費を増やすことになる。二つは、流動性制約である。すなわち、人々のなかには、将来の所得をあてに

して借金をして消費をしようとしても、手持ちの資産がないために将来の所得に見合っただけの借金ができない人がある。そのような人にとって、減税は、こうした制約を緩め、望んでいる消費を実現させる効果をもたらす。以上のように、中立命題が成立しない場合には、財政赤字は、消費を増加（貯蓄を減少）させ、経済成長の源である資本蓄積を遅らせることになる。

結局、財政赤字がマクロ経済に対して中立的であるかどうかは、実証的な問題であり、数多くの実証分析が行われてきたが、未だに決着がついていない状況にある¹⁰⁾。なお、我が国の場合、例えば、平成7年度年次経済報告では、十分に中立命題が成り立っているとはいえないとの結論が示されている。

(2) 資本蓄積の効率性

財政赤字がマクロ経済の資源配分に影響を与えるもう一つのルートとして、利用可能な貯蓄からの公的部門と民間部門への投資配分の変化がある。すなわち、仮にリカードの中立命題が成立し、財政赤字が国民の総貯蓄の水準に影響も与えないことを前提としても、財政赤字は民間部門の貯蓄超過を公共投資に配分する（民間投資を公共投資に置き換える）ことを意味する。そこで、民間投資と公共投資が完全に代替的であれば資源配分には影響しないが、両者は一般に代替的でない場合が多く資本蓄積の効率性に影響を与えることになる。すなわち、利用可能な貯蓄水準に対する投資配分は、投資の限界生産性が全て等しくなるまでそれが高いものから配分されることが最も効率的となるが、仮に限界生産性が相対的に低いとされる公共投資に強制力をもって配分された場合、相対的に限界生産性の高い民間投資がクラウドアウトされることになる¹¹⁾。この結果、財政赤字がない場合と比べて、実質金利が高くなる一方で、資本全体の生産性が低下することにより実質経済成長率も抑制されることになる¹²⁾。そして、このことは、後述する財政赤字の維持可能性の前提条件をより厳しくすることにつながる。

我が国では、公共投資と民間投資の限界生産性についていくつかの実証分析が行われているが、マクロレベルでは必ずしも公共投資の限界生産性が民間投資よりも低いという結果が得られているわけではない¹³⁾。ただし、例えば、三井・井上（1995）の分

析によれば、1970年代後半には社会資本の蓄積が急速に進んだ結果、社会資本の限界生産性は急激に低下しており、社会資本の民間資本に対する相対的な不足はこの時期にはほぼ解消した可能性が大きいとしていることが注目される¹⁴⁾。今後、高齢化の進展により貯蓄率の低下が予想されるなかで、これまでのペースで公共投資を行っていくことは、その限界生産性をさらに低下させるとともに、後節で示すように民間投資をクラウドアウトする可能性があることに十分留意する必要がある。

3. 財政赤字の維持可能性

(1) 財政赤字の維持可能性の条件

既に述べたように、財政赤字が生じたとしても、人々がその分の将来の増税を予想して貯蓄を増やすのであれば、財政赤字の将来の返済が保証されていることになる。また、人々が将来の財政の破綻を予想するのであれば、だれも公債を保有しようとはしないので、そもそも財政赤字を発生させることはできなくなる。このように、将来の不確実性がなく、人々が将来を見通した予算制約の下で合理的な行動をとるものとするれば、財政赤字の維持可能性の問題は生じない。しかし、現実には、人々は近い将来のことだけを考えて行動したり、財政は破綻しないという甘い期待を政府に対して抱いている場合が考えられ、そこで財政赤字の維持可能性が問題となる。

一般に公債残高¹⁵⁾が増加し続けるかどうかは、毎年の政府の予算制約の条件から、金利と成長率の関係、プライマリーバランス（公債の利払いを除く財政収支）によって決まることとされている。具体的には、

$$\begin{aligned} (\text{実質公債残高} / \text{実質GDP}) \text{の増加} &= (\text{実質プライマリーバランスの赤字} / \text{実質GDP}) \\ &+ (\text{実質金利} - \text{実質GDP成長率}) \times (\text{実質公債残高} / \text{実質GDP}) \end{aligned}$$

となる。この関係から、実質金利が実質GDP成長率を上回っている以上は、実質プライマリーバランスが黒字でない限り、実質公債残高は対GDP比で累増することになる。そして、実質金利が実質GDP成長率の格差が大きいほど、実質公債残高を対GDP比で一定に保つために必要な実質プライマリーバランスの黒字幅が大きくなる。

(2) 財政赤字の将来展望

我が国における財政赤字や政府債務の将来の姿について、政府及び民間調査機関の推計結果を概観しよう（表3-11-3）。

まず最初に、現行制度の維持を前提とするケースについては、各機関ともに、政府の負債残高が対GDP比で増加を続け、2025年にはGDPの規模を大幅に上回る結果が示されており、経済企画庁の推計では現在黒字である社会保障基金でさえ赤字に転じる結果となっている。また、フローの財政赤字も増加を続け、2025年にはGDPに対して1割以上の赤字規模になるものと予測している。政府の負債残高が対GDP比で増加を続ける要因について、前節の財政赤字の維持可能性に関する条件式を当てはめて考えると、①実質ベースの公共投資や政府消費が経済成長率を上回って趨勢的増加することを前提とすると、民間投資がクラウドアウトされ、実質金利が経済成長率をかなりの程度上回っていること¹⁶⁾、②こうした政府支出の増加に加えて、現行医療制度の赤字体質が改善されないことなどから、プライマリーバランスも悪化していること、などが政府の負債残高を累増させているという見方もできるであろう¹⁷⁾。

次に、構造改革を行うケースについては¹⁸⁾、経済企画庁の社会保障改革と財政支出抑制を併せて行ったケース、通商産業省の思い切った改革を実施するケース（改革I）、日本総研の構造改革ケースにおいて、政府の負債残高の対GDP比は、2025年で現状程度か現状以上に改善する結果が示されている。また、フローの財政赤字についても、前二者の推計では2025年には黒字に転じる結果となっている。ここで、とりわけ注目されるのは、経済企画庁の推計にみられる財政支出抑制ケースについて、それ単独では財政赤字の抑制が不十分であるものの、その改善効果が大きいことである。公共投資の抑制は、それ自体プライマリーバランスの改善に寄与するのみならず、利用可能な貯蓄の民間投資への配分を相対的に拡大させ、実質金利と経済成長率の乖離を小さくすることで政府の負債残高の増加を抑える効果をもつことに留意する必要がある。

表3-11-3 財政赤字・国民負担等の将来に関する各機関の推計

○現行制度の維持を前提としたケースの2025年の姿

	実績 (1994)	経済企画庁	通商産業省 ¹⁾
政府資産残高 (GDP比)	-7.5(42.5) ²⁾	-153.4(-9.9) ²⁾	-304.5 ³⁾
財政収支 (GDP比)	-2.6 (2.9) ²⁾	-14.7(-5.8) ²⁾	-21.7 ³⁾
国民負担率 (NI比)	35.8(39.2) ⁴⁾	51.5(73.4) ⁴⁾	60.0 (92.4) ⁴⁾
経常収支 (GDP比)	2.7	-14.3	-15.2
経済成長率 (年率%)	1.9(1990~94)	1.1(2011~25)	0.8(2011~25)
完全失業率 (%)	3.4(1996)	—	—
長期金利 (平均%)	2.57(1996)	7.0(2011~25)	—
現行制度の前提		<ul style="list-style-type: none"> ・ 94年改正の年金制度 (62.5歳支給) ・ 現行医療制度 ・ 介護保険なし ・ 実質公共投資95年度以降3% ・ 実質政府消費95年度以降2% ・ 人口は92年の低位推計 ・ 技術進歩は2025年度までに0.5%に低下 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 94年改正の年金制度 ・ 現行医療制度 ・ 介護保険なし ・ 公共投資基本計画の実施 ・ 人口は92年の低位推計

	大和総研	日本総研	三和総研
政府資産残高(GDP比)	-138.9(-215.8) ⁵⁾	-322.8 ⁶⁾	(939) ⁷⁾
財政収支(GDP比)	-10.9 (-1.3) ²⁾	-28.9	(-7.7) ⁸⁾
国民負担率(NI比)	49.8(63.0) ⁴⁾	(70.0) ⁴⁾	56.0
経常収支(GDP比)	-1.3	-26.4	-2.4
経済成長率(年率%)	1.7(2016~25)	0.6(2011~25)	0.1(2021~25)
完全失業率(%)	4.6	15.7	4.6
長期金利(平均%)	10.0	—	2.4
現行制度の前提	<ul style="list-style-type: none"> ・ 94年改正の年金制度 ・ 現行医療制度 ・ 介護保険なし ・ 名目公共投資2005年以降3% ・ 実質政府消費2% ・ 人口は92年の中位推計 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 94年改正の年金制度 ・ 現行医療制度 ・ 2000年度に介護保険導入 ・ 財政支出はトレンドの延長 ・ 人口は92年の低位推計 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 社会保障・財政を独自に試算 ・ 人口は92年の低位推計

○構造改革を行った場合のケースの2025年の姿

	経済企画庁		
	①社会保障改革	②財政支出抑制	①+②
政府資産残高(GDP比)	-96.8 (41.5) ²⁾	-50.2(-18.4) ²⁾	10.7(39.6) ²⁾
財政収支 (GDP比)	-8.3 (-0.6) ²⁾	-5.7 (-7.8) ²⁾	1.7(-1.3) ²⁾
国民負担率 (NI比)	48.7 (60.0) ⁴⁾	54.4 (59.0) ⁴⁾	48.4
経常収支 (GDP比)	-5.6	-6.0	3.6
経済成長率 (年率%)	1.4(2011~25)	0.9(2011~25)	1.2(2020~25)
構造改革の前提	<ul style="list-style-type: none"> ・年金65歳支給 ・医療自己負担率10%アップ(2001年度以降) ・介護保険導入 ・高齢者雇用促進 ・育児対策拡充 	<ul style="list-style-type: none"> ・実質公共投資 2004年度以降一定 ・実質政府消費削減(96年度から2025年度にかけて1割減) 	①+②

	通商産業省 ¹⁾		日本総研
	改革Ⅰ	改革Ⅱ	
政府資産残高(GDP比)	-48.1 ³⁾	-113.0 ³⁾	-83.5 ⁶⁾
財政収支(GDP比)	1.9 ³⁾	-4.6 ³⁾	-1.1
国民負担率(NI比)	45.6	54.4(60.7) ⁴⁾	44.7
経常収支(GDP比)	1.2	-8.6	1.2
経済成長率(年率%)	2.2(2011~25)	2.2(2011~25)	2.4(2011~25)
完全失業率(%)	—	—	4.4
構造改革の前提	<ul style="list-style-type: none"> ・ 経済構造改革(労働生産性維持・労働力率減少の抑制) ・ 年金67歳支給 ・ 基礎年金充実、報酬比例部分の撤廃及び私的年金の充実 ・ 自己負担20%、高齢者定率負担10% ・ 政府消費年1%削減 ・ 社会保障・公共投資の効率化 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 経済構造改革(労働生産性維持・労働力率減少の抑制) ・ 社会保障・公共投資の効率化 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 経済構造改革(規制緩和・システム改革) ・ 社会保障経費の効率化 ・ 2006年度まで公共事業等ゼロシリング ・ 税制改革(直間比率是正、3兆円増税)

4. 財政赤字とマクロ経済の不安定性

(1) 財政赤字とマクロ経済の不安定性

ここでは、財政赤字の累増がマクロ経済にどのような帰結をもたらすのかという点について検討することとする。

一つは、政府債務が無制限に貨幣化されることにより発生する財政インフレーションの可能性である。我が国において、現在の法律（財政法）では、財政赤字をまかなうために発行する新規の国債を日本銀行に直接販売することは原則として禁止されており、新規国債は市中消化されることが原則となっている。このため、財政赤字の発生が、直ちにマネーサプライを増加させる仕組みにはなっていない。しかし、仮に国債が市中消化できないほど政府債務が累増し、日本銀行が国債を引き受けて貨幣を増発せざるを得なくなった場合には、その帰結としてハイパーインフレーションが発生することになる¹⁹⁾。実際、1980年代のラテンアメリカ諸国では、政府債務を貨幣化した結果としてハイパーインフレーションを経験している。

二つは、財政赤字の累増がもたらす対外バランスの悪化である。一般に、一国全体の対外バランス（経常収支）は、民間部門（家計及び企業など）の貯蓄投資バランスと政府部門の貯蓄投資バランスを加えたもの一致する。我が国のマクロバランスは、現時点では、家計部門の貯蓄超過（黒字）が、企業部門や政府部門の投資超過（赤字）を上回るほど大きくなっているため、経常収支は黒字となっている。しかし、今後における政府部門の赤字の累増は、高齢化の進展による家計部門の貯蓄率の減少とあいまって、経常収支を赤字化させる可能性がある。政府及び民間調査機関の推計結果によれば（表3-11-3）、現行維持の維持を前提としたケースでは、いずれの推計においても2000～2010年頃に経常収支が赤字化し、2025年には経済企画庁、通商産業省、日本総研の推計ではその赤字幅が対GDP比で二桁になるものと予測している。これは、「双子の赤字」といわれた80年代のアメリカの経常収支赤字のGDP比（ピーク時の1987年で3.5%）を大幅に上回る水準である。経常収支の赤字は、国内の経済活動が海外からの借入りに依存することを意味し、その構造が慢性的に続くことは、何らかのショックによる資本逃避が国内の経済活動を麻痺させるという脆弱性をはらむこと

になる²⁰⁾。

(2) 非ケインズ効果

三つは、財政赤字の累増が経済の破綻をもたらす前の段階であっても、返済可能性に対する市場の信認が損われ、経済のマクロパフォーマンスが悪化する可能性があることである。例えば、スウェーデンでは、1990年から1994年にかけて、中央・地方政府的純債務が対GDP比で24.9%から67.8%まで急上昇するなかで、公債金利の国際的な金利に対するプレミアムが急上昇し、また民間消費や民間投資が急激な落ち込みを示した。こうしたスウェーデン経済の経験についての一つの見方として、財政赤字が大幅に拡大したり、持続したりすると、①人々は、近い将来の増税、すなわち将来所得の減少を予想する、②もしくは、公的債務不履行のリスク・プレミアムの発生などにより金利が上昇する、ことなどを通じて民間消費や民間投資が縮小するという考え方（いわゆる「非ケインズ効果」）が示されている²¹⁾。

こうした考え方が示されるようになってきた背景としては、欧米諸国、とりわけ経済が必ずしも順調でなく足踏み状態にあるEU諸国において、EUとして共通に定められた財政健全化の基準を達成するための努力を続けられており、こうした状況のなかで、ケインズ的な財政政策を行うことの弊害が強く認識されるようになってきたことなどがあげられる²²⁾。

(注)

- 1) 貯蓄投資差額と金融資産の純増とは概念的には一致すべきものであるが、実際には推計資料上の制約などのため不一致が生じている。なお、国民経済計算では、実物資産、金融資産の純増（フロー）は、価格変化による再評価などの調整を経て、実物資産、金融資産のストックに結びつく構造になっている。
- 2) 制度会計とSNA財政収支との関係については、本間正明他「新SNAと制度会計」、ファイナンス・レビュー第9号（大蔵省財政金融研究所）89年参照。
- 3) 財政制度審議会「財政構造改革を考える－明るい未来を子どもたちに」96年7月。
- 4) 日本経済新聞、平成8年12月23日。
- 5) 岩本康志「隠れ借金」日本経済新聞やさしい経済学 96年1月23～29日。
- 6) OECD "OECD ECONOMIC OUTLOOK 61" June 1997, Annex Table 30-31.

-
- 7) 例えば、Eisner, Robert, "Budget Deficits: Rhetoric and Reality", *Journal of Economic Perspectives*, Volume 3, Number 2, Spring 1989. 参照。なお、政府の資産を将来の税収の割引現在価値、中央銀行の貨幣発行権等も含めて包括的に定義したものとして、Buiter, W. H., "The Theory of Optimum Deficits and Debt", NBER Working Paper No.1232, Nov. 1983. がある。また、政府の負債についても、将来の社会保障給付や民間債務の政府保証などの偶発的な債務 (contingent liability) を含めるべきであるとする議論もある。しかし、いずれの場合でも、その計測が恣意的になるなどの問題があることは否定できない。
 - 8) 我が国における政府の実物資産の評価について、SNA統計による評価と個別の財投機関の財務状況から推定される市場評価との乖離を指摘したものに、跡田直澄「財政構造改革元年に望んで」ESP (経済企画庁編集協力) 97年3月がある。
 - 9) 実質公債残高の変化を含む財政赤字の計測を試みたものに、Siegel, J. J., "Inflation Induced Distortions in Government and Private Saving Statistics", *Review of Economics and Statistics*, Feb., 1979. がある。
 - 10) 本節の記述は、主として、新保生二編「ゼミナール／マクロ経済学入門」日本経済新聞社91年による。
 - 11) 通常クラウドイングアウトとは、公共投資が所得の増加をもたらし、貨幣需要を増加させ、それが金融市場で利率を上昇させる結果として民間投資を抑制する、という需要決定型のケインジアンモデルにおける効果をいう場合が多いが、ここでいうクラウドイングアウトは、これとは異なり、公共投資が民間部門の利用可能な資源を減少させるという供給サイドに着目した新古典派型モデルにおける効果をいっている。もっとも、公共投資は「市場の失敗」を補完する機能を担っており、ここでいう限界生産力についても、「社会的限界生産力」を視野に入れて検討する必要がある。
 - 12) リカードの中立命題が成立し、かつ民間投資と公共投資が完全に代替的である場合の長期的な定常状態における均衡では、実質金利=時間選好率+実質経済成長率(修正されたゴールデンルール)となることが知られている。例えば、O. J. Blanchard and S. Fischer "Lectures on Macroeconomics", The MIT Press 1989. 参照。なお、開放経済の下で、小国の仮定では、実質金利は定常状態において世界の実質金利に一致することになるが、本稿では我が国が小国ではないことを前提としている。
 - 13) 国土庁編「国土レポート'96」大蔵省印刷局、96年7月の表1-4-22「社会資本の生産力効果について」(106頁)参照。なお、いずれの実証分析においても、公園や自然環境の保全といった社会資本の社会的便益をどう評価するかという問題が残されている。公共投資の個別分野の効率性については、第6章参照。
 - 14) 三井清・太田清編著「社会資本の生産性と公的金融」日本評論社、95年11月。なお、平成8年度年次経済報告においても、70年代後半以降、社会資本の生産力効果が下がってきていることが示されている。
 - 15) ここでの政府債務は、厳密には政府の金融純負債を意味する。
 - 16) 金利と成長率の関係を過去の推移で見ると、1970年代は明らかに長期金利は成長率を大きく下回っており、最近の1985~95年の10年間では、国際流通利回りの平均(名目)が4.78%、名目GDPの成長

- 率が4.19%、バブル崩壊後のゼロ成長期を除いた1985~92の7年間では、前者が5.32%、後者が5.66%と両者の乖離はあまり小さくなってきている。なお、金利>成長率の下では、年金財政の収支は改善するが、それは一般財政にとっての金利負担の増加を意味し、財政全体では収支が悪化することになる。
- 17) 以上の試算は、各年度におけるその時点の政府の負債残高や財政赤字を推計したものであるが、通時的な政府予算制約式を下に将来にわたる必然的な財政支出拡大による赤字を現在価値として推計したのものとして、経済企画庁「平成7年度経済白書」や岩本康志他「財政赤字と世代会計」『ファイナンス・レビュー』大蔵省財政金融研究所編第39号、1996年などがある。また、将来の政府債務のGDP比を維持可能にするために必要な現在の負担増を指標化したものとして、Olivier Blanchard, Jean-Claude Chouraqui, Robert P. Hagemann and Nicola Sartor, "The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question", OECD Economic Studies No. 15, Autumn 1990. や井堀利宏他「財政赤字の指標について」『金融研究』日本銀行金融研究所第10巻2号、1991年7月などがある。
- 18) いずれのケースにおいても、歳出の抑制によって財政収支の改善を図ることを想定しているが、財政赤字解消の手段として歳出を抑制するか歳入の増加させるかの問題は、基本的には後述する国民負担率の問題となる。なお、IMF WORLD ECONOMIC OUTLOOK, April 96. では、アメリカにおいて財政赤字を削減する場合、増税よりも歳出削減の方が経済成長が高くなることが検証されており、また、これまでの先進諸国の経験では、歳入増加よりも歳出削減の方が、赤字削減に成功する割合が高いことが示されている。
- 19) T. Sargent and N. Wallace, "Some Unpleasant Monetarist Arithmetic", Federal Reserve Bank of Minnesota Quarterly Review, Fall 1981. では、市中からの借入れにより財政赤字を続けることの方が、財政赤字を直ちに貨幣化することよりも、究極的には利払い分がかさんでよりインフレ的な結果を招くものとしている。
- 20) 経済学者ラーナーは、政府の借金である公債は直接間接に国民が保有しているもので、政府の債務は国民の国民自身に対する債務であるとし、仮に政府が将来、債務解消のために増税したとしても、その分は公債保有者への債務償還という形で支払われるため、政府の借金は国民の間でのお金のやり取りであって、国全体でどこかにお金が消えてしまうわけではないと主張した。しかし、上記のように政府の借金が海外からの借入れをもたらす場合は、政府の借金はマクロでみても将来世代への負担の先送り（外国に対する債務償還）となる。
- 21) この考え方は、財政赤字が民間需要を増大させるという従来のケインズ効果とは逆の効果をもたらすという意味で「非ケインズ効果」といわれている。Francesco Giavazzi & Marco Pagano "Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and the Swedish Experience" NBER Working Paper 5332, November 1995. では、上記のスウェーデン経済の経験について「非ケインズ効果」を検証している。また、OECD 19ヶ国の223の事例における、利払いを除く構造的財政赤字の変化と民間需要の変化との関係から、構造的財政赤字の変化の年平均が対GDP比で概ね±5%以内の領域では「ケインズ効果」が働き、それより外側の領域では「非ケインズ効果」が働くことを検

証している。

22) この「非ケインズ効果」が、我が国の現状にあてはまるのかどうかについては、我が国の場合、諸外国とは異なりマクロレベルで貯蓄超過にあり、デフォルト・プレミアムによる金利の上昇もみられないことなどから、現在までのところこの効果は検証されていない。なお、平成8年度年次経済報告では、OECD諸国のデータから「非ケインズ効果」の検証を試みているが、その結果は、対GDP比5%程度の大きさの財政赤字ではケインズ効果が観察されるが、財政赤字が持続的に拡大する場合には、ケインズ効果が検出されなくなる一方、「非ケインズ効果」についても明確には確認できないとしている。

(注)

- 1) 通商産業省推計は年度値。
- 2) ()内は一般政府のうちの社会保障基金。
- 3) 一般政府のうち、中央政府、地方政府の合計。足元の1995年度は、政府資産残高で-54.8%、財政収支で-5.7%。
- 4) ()内は国民負担率に財政赤字比率(NI比)を加えたもの。
- 5) 一般政府のうち、中央政府、地方政府の合計。()内はグロスの政府資産残高(GDP比)。足元の1986~1995年は、-55.9(-97.0)%。
- 6) グロスの政府資産残高(GDP比)。足元の1997~2000年は、-110.5%
- 7) 国債残高(兆円)。足元の1997年は247兆円。
- 8) 一般会計財政収支(GDP比)。足元の1997年は-2.5%。

(出典)

- ・経済企画庁経済審議会、財政・社会保障問題ワーキンググループ「国民負担率の意味とその将来展望」平成8年10月。
- ・通商産業省産業構造審議会総合部会基本問題小委員会「中間とりまとめ」平成8年11月。
- ・大和総研経済調査部政策分析室「財政赤字拡大と日本経済の長期展望」1996年11月。
- ・財団法人日本総合研究所「わが国経済の長期展望(わが国経済の再生と活力ある21世紀を目指して)」平成8年12月。
- ・三和総合研究所「2025年の日本経済—マクロ経済モデルによる予測—」1997年1月。

第12章 国民負担率とマクロ経済

(財)連合総研主任研究員

田 口 博 之

前章では、財政赤字の問題をマクロ経済の視点から検討したが、仮に財政赤字そのものが解消されたとしても、その結果として国民の負担の水準はどの程度になり、それがマクロ経済にどう影響するかという問題が残されることになる。本章では、まず第1節で国民負担率の考え方を整理するとともに、第2節で国民負担率の将来推計や経済成長との関係を検討することとする。

1. 国民負担率の考え方

(1) 国民負担率は何を意味するか

国民負担率とは、一般に国民の租税負担と社会保障負担を合わせた負担の国民所得に占める割合で示されることが多い。我が国の国民負担率の長期的な推移をみると(表3-12-1)、租税負担は景気による変動はあるものの趨勢としては上昇傾向にあり、また社会保障負担も高齢化の進行に伴う給付の増加を反映して上昇傾向にある。平成9年度においては、消費税率の引上げもあり国民負担率は38.2%となり、バブル期のピークである平成2年度の39.2%に近づくものと見込まれている。これを国際的に比較すると¹⁾、93年でアメリカ36.3%、イギリス42.7%、ドイツ56.0%、フランス57.5%、スウェーデン69.6%となっており、我が国の水準は現在までのところ低くなっているが、高齢人口比率の急速な高まりと経済成長率の鈍化から、我が国の国民負担率も西欧諸国の水準に近づきつつある。

表 3-12-1 国民負担率の推移（対国民所得比）

年度	国 税 ①	一般会計 税 収	地方税 ②	税負担 ③=①+②	社会保障 負担 ④	国民負担 ⑤=③+④	国民所得 (N I)
45 昭和	12.7 %	12.0 %	6.1 %	18.9 %	5.4 %	24.3 %	61.0 兆円
46	12.8	12.0	6.4	19.2	5.9	25.2	65.9
47	13.3	12.5	6.4	19.8	5.9	25.6	77.9
48	14.7	13.9	6.8	21.4	5.9	27.4	95.8
49	14.0	13.4	7.3	21.3	7.0	28.3	112.5
50	11.7	11.1	6.6	18.3	7.5	25.7	124.0
51	12.0	11.2	6.8	18.8	7.8	26.6	140.4
52	11.8	11.1	7.1	18.9	8.3	27.3	155.7
53	13.5	12.8	7.1	20.6	8.5	29.2	171.8
54	13.7	13.0	7.7	21.4	8.8	30.2	182.2
55	14.2	13.5	8.0	22.2	9.1	31.3	199.6
56	14.5	13.8	8.3	22.8	9.8	32.5	209.7
57	14.6	13.9	8.5	23.1	10.0	33.1	219.4
58	14.8	14.0	8.6	23.4	10.0	33.4	230.8
59	15.1	14.3	8.8	23.9	10.1	34.0	243.6
60	15.0	14.7	9.0	24.0	10.4	34.4	260.3
61	15.8	15.4	9.1	24.9	10.6	35.5	271.1
62	16.8	16.5	9.6	26.4	10.6	37.0	283.9
63	17.3	16.9	10.0	27.3	10.6	37.9	301.4
平成 元	17.7	17.0	9.9	27.6	10.8	38.4	322.1
2	18.2	17.4	9.7	27.8	11.4	39.2	345.7
3	17.4	16.5	9.7	27.1	11.6	38.7	363.1
4	15.6	14.8	9.4	24.9	11.9	36.8	369.1
5	15.3	14.5	9.0	24.4	12.1	36.5	372.5
6	14.5	13.7	8.7	23.2	12.5	35.7	373.0
7	14.5	13.7	8.9	23.3	13.3	36.7	379.7
8	14.2	13.4	9.1	23.3	13.5	36.9	386.7
9	14.9	14.5	9.4	24.4	13.8	38.2	398.5

- (注) 1. 平成7年度までは実績、平成8年度は実績見込み、平成9年度は当初見込みである。
 2. 昭和53年度は、年度所属区分の改正による増収額を含む。
 3. 昭和59年度までの国税には日本専売公社納付金を含むが、一般会計には含まれていない。
 4. 租税負担の計数は租税収入ベースであり、国民経済計算ベースとは異なる。
- (出典) 大蔵省資料、経済企画庁「国民経済計算年報平成9年版」(平成9年3月)等。

国民負担率が経済的に何を意味しているかについては、いくつかの考え方がある。ここでは、経済審議会の整理に従ってその考え方を要約しておこう²⁾。一つは、国民が強制的に徴収される経済的な負担の大きさを示すという考え方である。この考え方は、例えば、強制的に徴収される国民の負担が高まれば、国民が自由に処分できる所得の割合はその分低下することになり、その負担が過度なものとなれば、それを回避するために企業や人材が海外に流出することになるという議論に示されている。二つは、政府活動分野の大きさを収入面から示すという考え方である。この考え方は、例えば、国民負担率に注意を払うことで、政府部門の相対的な大きさや効率性を監視し、財政規律を維持していこうとする議論に示されている。三つは、所得再分配の大きさを示すという考え方である。これは、強制的に徴収される財源の多くが、社会保障給付といった所得再分配の目的で支出されているからである。

(2) 国民負担率をどう評価するか

以上のような意味をもつとされる国民負担率をどう評価すべきであろうか³⁾。基本的には、国民負担率の大きさを議論する場合は、その負担から提供される公的サービスや社会保障給付などの受益の大きさと併せて議論されるべきである。それは、国民負担率の高さが直ちに経済の破綻を招くわけではなく、高福祉・高負担か低福祉・低負担か、大きな政府か小さな政府かは、究極的には国民の選択によって決定されるべき問題だからである。このような基本的認識にたつて国民負担率を議論する場合、以下の点に留意する必要がある。

一つは、受益に見合った負担のあり方を考える場合、財政赤字の分が国民負担率にカウントされていない点を考慮する必要がある。すなわち、財政赤字は、受益に対する負担の一部が将来に先送りされることを意味するので、高福祉・高負担か低福祉・低負担かの選択に関わる議論のなかでは、国民負担率に財政赤字を加えた「潜在的な国民負担率」という概念を併せて考える必要がある。

二つは、国民負担を財源とする公的サービスのなかには、介護や医療サービスのよりに国民にとって回避不可能なものが含まれている点である。これは例えば、必要不可欠な介護・医療サービスの公的部門による負担・給付が削減されれば、その分は家

計の自己負担の増大に置き換えられることを意味する⁴⁾。このため、家計の自己負担に限界がある場合、過度な低福祉・低負担の追求が、福祉の本来の機能を損なう結果をもたらす可能性もある。

三つは、これとは反対に過度な高福祉・高負担（過度な政府介入）を追求することは、直ちに経済の破綻を招くわけではないとしても、労働供給や資本蓄積などの資源配分に歪みを生じさせ、経済成長を抑制することが懸念される点である。この点については、国民負担率の将来展望と併せて後節で検討する。

四つは、受益と負担の関係をみる場合に、受益に対する負担について、いつ、だれに、どのように配分するかという世代間の負担配分の問題である。この点は、第8章の「世代会計」の問題として取り上げたように、将来世代の負担が過度に過重なものとなれば制度自体の維持が不可能となるため、高福祉・高負担か低福祉・低負担かの選択においては、世代間の負担のバランスにも十分な配慮が必要であろう。

最後に、高福祉・高負担か低福祉・低負担かを議論する前提として、負担と給付をつなぐ行政システムそれ自体の透明性の確保や効率化を図る必要がある。この点については、第1章で取り上げたように、行政の情報公開の徹底、行政に対する評価・監視システムの確立、行政の縦割り構造の是正、競争原理の導入などによる効率化へのインセンティブの付与などの改革を進めていくことが必要である。

2. 国民負担率の将来展望とマクロ経済

(1) 国民負担率と経済成長

国民負担率が一般に経済成長にどのような影響を及ぼすかについて、その考え方を整理しておこう。長期的な経済成長を左右するのは、基本的には、労働、資本蓄積、技術進歩などの生産要素であるため、国民負担率がこうした要素にどのような影響を与えるかをみてみよう。

国民負担率が労働供給に与える影響について、国民負担率の上昇が所得税や社会保険料の引上げのように家計の可処分所得を減少させる場合を考えてみよう。この場合、家計にとって、消費と余暇（非就業）の選択に二つの効果をもたらす。一つは、一定

の消費を可能にする所得に対する課税の引き上げは、消費を余暇に対してより割高なものとするため、消費が余暇によって代替される（労働供給が減少する）効果（代替効果）が働く。一方、可処分所得の減少は余暇を減少させる（労働供給が増加する）効果（所得効果）ももたらす。このため、国民負担率の上昇が労働供給を減少させるかどうかは、以上の相反する効果のどちらが大きいかに依存する。また、国民負担率の上昇により賦課方式⁵⁾の社会保障給付が増大する場合は、制度の設計にもよるが、高齢者の労働供給へのインセンティブが減少することが考えられる。

国民負担率が資本蓄積に与える影響について、国民負担率が上昇が利子に対する課税の引上げを伴う場合を考えてみよう。この場合、家計にとって、現在の消費と将来の消費（貯蓄）の選択に二つの効果をもたらす。一つは、利子に対する課税の引き上げは、将来の消費を現在の消費に対してより割高なものとするため、将来の消費が現在の消費によって代替される（貯蓄の減少により資本蓄積が遅れる）効果（代替効果）が働く。一方、利子課税引き上げによる可処分所得の減少は、現在の消費を減少させる効果（貯蓄の増加により資本蓄積が進む）効果（所得効果）ももたらす。このため、国民負担率の上昇が資本蓄積を遅らせるかどうかは、以上の相反する効果のどちらが大きいかに依存する。また、国民負担率の上昇が賦課方式の社会保障給付の増大に伴う負担の増加によるものである場合、社会保障と貯蓄の代替効果が大きければ資本蓄積が遅れることになるが、高齢者が遺産動機により貯蓄を増やせばその分資本蓄積へのマイナス影響が緩和される。

いずれにせよ、国民負担率と労働供給、資本蓄積との関係⁶⁾は、税制や給付面を含めた社会保障制度の設計の仕方によっても多様な形で表れるものと考えられ、実証的にも必ずしも明確な結果が得られているわけではない⁷⁾。ただし、公的部門による歳出や給付の面に無駄や非効率がある場合、その体質を残したまま、国民負担率を上昇させることは⁸⁾、給付と負担の両面で資源配分を歪め経済成長を抑制する可能性があることに十分注意する必要があることはいうまでもない。

(2) 国民負担率の将来展望

国民負担率の将来の姿について、政府及び民間調査機関の推計結果を概観してみよ

う（表3-11-3）。

まず最初に、現行制度の維持を前提とするケースについては、各機関ともに現在の4割弱の水準から2025年には5～6割の水準に達し、これに財政赤字を含めた「潜在的な国民負担率」は6～9割の水準に達するものと予測している。現行制度を維持する場合に国民負担率が上昇する主な要因としては、①94年に改正された公的年金制度において保険料率が段階的に引き上げられること（2025年度の厚生年金保険料率29.8%⁹⁾）などから社会保障負担率が上昇すること、②経済成長率の低下と対外債務国化に伴う対外利払いの増加により、国民負担率の分母である国民所得の伸び率が低下するなかで、相対的に間接税の課税対象のベース（民間消費）が拡大する（貯蓄率が低下する）ことにより租税負担率が上昇すること、などが考えられる¹⁰⁾。

次に、構造改革を行うケースについては、経済企画庁の社会保障改革を含むケース、通商産業省の思い切った改革を実施するケース（改革I）、日本総研の構造改革ケースにおいて、国民負担率は2025年で5割以下にとどまるものと推計している。現行制度の維持を前提とするケースと比べて国民負担率が低く抑えられる主な要因としては、年金を中心とする社会保障給付の削減（年金の報酬比例部分も含めた65歳支給への移行等）やそれに伴う高齢者の労働参加率の上昇により消費性向の拡大が抑えられる（貯蓄率の低下が抑えられる）ため、国民所得に対する課税対象のベースの拡大が抑えられ租税負担率の上昇が緩和されること、などが考えられる¹¹⁾。なお、財政支出の抑制については、直接的には財政赤字を削減する効果が大きく、「潜在的な国民負担率」を引き下げることになるが、国民負担率そのものを引き下げる効果はほとんどないものと考えられる。

なお、現行制度維持ケースで国民負担率の上昇がどの程度経済成長を抑制するか、また構造改革ケースによる国民負担率上昇の抑制がどの程度経済成長を引き上げるかについては、いずれの機関の推計においても明示的にその関係が示されているわけではない。ただし、構造改革ケースでは、現行制度維持ケースに対して、国民負担率に関わる各変数が相互に関連しあいながら同時決定的に推計された結果として、経済成長率の低下が緩和されていることが注目される¹²⁾。

(注)

- 1) 分母を国民所得にして国民負担率を国際比較する場合、間接税が主体である国は、納税額が同じであっても間接税が控除される分だけ国民所得が小さくなり、国民負担率が大きくなってしまう。このため、分母を名目GDPにして国際比較をすべきであるという考え方があるが、その場合でも我が国の国民負担率が西欧諸国よりも低いという点は変わりがない。
- 2) 経済審議会構造改革推進部会報告「財政・社会保障問題についての参考資料」平成8年11月27日
- 3) 国民負担率のあり方については、臨時行政改革推進協議会の最終答申(93年10月)で、高齢化のピーク時において50%以下、21世紀初頭の時点においては40%半ばをめどにその上昇を抑制するべきとの考え方が示されている。また、97年3月に橋本によって示された「財性構造改革5原則」においても、財政赤字を含めた国民負担率を50%以下にとどめるものとされている。
- 4) Allan Larsson "Welfare, security and economic performance" Mar. 1997. では、スウェーデンとアメリカの家計における社会保障負担率を比較しており、公的負担率ではスウェーデンで33%以上、アメリカで15%以下であるのに対し、自己負担を含めたトータルの負担率では、それぞれ41%、40%とほとんど差が生じないとしている。また、我が国の老人介護の負担について、平成8年度年次経済報告(経済企画庁)では、老人一人当たりの家族の負担を金銭換算したものは、施設ケアの費用と比べて必ずしも低くないという結果が示されている。なお、宮澤健一「福祉経済社会の選択」第一書林95年11月では、国民負担に準じる公共料金の負担や保険医療の自己負担分(準公的負担分)は、国民所得比で2.3%(90年度)に達するものと推計している。
- 5) 我が国の公的年金制度は、高齢化による急激な年金給付の増加に対してその負担をなだらかに増加させるため、純粋な積立方式でも賦課方式でもない「修正積立方式」を採用しているとされているが、世代間で給付と負担の関係が大きく異なることから、実質的には賦課方式に近いものといえる。
- 6) この他、国民負担率の上昇と経済活力を結び付ける議論として、企業と人材が国を選ぶグローバル化の時代では、過重な国民負担はそれを回避するために企業や人材が海外に流出することで我が国を空洞化させるという考え方がある。
- 7) 例えば、Atkinson A. B., "Income and the Welfare State", Cambridge University Press 1995. では、国民負担率と経済成長率との関係についての多くの実証研究を再調査した結果、重い負担が経済成長を妨げているかどうかについては、統計的に有意な結論を得ることができなかったとしている。
- 8) 国民負担率の上昇は、その負担を全て人头税に求めるのでなければ、価格体系を変えることになるので、何らかの形で資源配分の歪みが生じることになる。
- 9) 厚生省では、97年1月に新人口推計が国立社会保障・人口問題研究所より公表されたことに伴い、94年の財政再計算を基に、将来推計人口のみを前回人口推計ベースから新人口推計ベースに置き換えて粗い試算を行っており、これによれば2025年度の厚生年金保険料率は34.3%に上方修正されるものとしている。ただし、この試算に対しては、女性や高齢者の就業促進と密接な関係にある被保険者・受

給者比率、年金の資金運用の効率性、年金制度運営のための事務費などの前提について、再検討が必要であり、またそのための情報公開が不可欠であるとする指摘がある。例えば、八代尚宏「年金改革、まず情報公開を」日本経済新聞経済教室、97年5月9日参照。

- 10) 日本総研は、いわゆる国民負担率の予測は行っていない。また、三和総研は、租税負担率はほぼ一定となる結果となっている。
- 11) 構造改革を行うケースについては、同様な効果をもたらす政策であっても制度の設計によって国民負担率の水準が異なってくることに注意する必要がある。例えば、児童対策について、児童手当を税金で賄えば、児童扶養控除方式の場合よりも国民負担率は大きくなる。この点については、丸尾直美「国民負担率をめぐる錯覚」エコノミスト（毎日新聞社）94年9月20日参照。
- 12) 経済企画庁の推計では、年金の報酬比例部分も含めた65歳支給への移行が、高齢者の雇用促進策の効果とあいまって、高齢者の労働参加率が10%ポイント上昇するものと想定されている。

むすびにかえて

これまでの章では、財政構造やそれを支える行政システムをめぐる改革の方向について、考え方を整理するとともにいくつかの提案を行ってきた。ここでは、むすびにかえて、事務局として、財政構造改革の問題を財政のもつ三つの機能（経済安定化機能、資源配分機能、所得再分配機能）に照らして整理するとともに¹⁾、財政構造を支えている行政システム自体の改革の問題についても概観することにする。

(1) 財政構造改革とマクロ経済：赤字解消には一定の成長が必要

財政構造改革を実行するに当たっては、財政とマクロ経済との関係を常に考慮に入れる必要がある。財政の機能の一つとして、景気循環を調整して失業やインフレの防止を図るといった経済を安定化させる機能がある。こうした機能を無視して、財政構造改革という名目で財政赤字の削減自体を優先するあまり、経済の安定が犠牲にされて高失業を招くといった事態は今後においても回避する必要がある²⁾。また不況が深刻化すれば税収も落ち込むことになるので、財政赤字の削減を着実に進めるためにも一定の成長と経済の安定は必要となる³⁾。バブル崩壊後に累次にわたって実施されてきた積極的財政政策（過去6回の経済対策の事業規模の累計は約60兆円強）についても、デフレスパイラルやマイナス成長を回避させ雇用のさらなる悪化を防いだという点で、一定の評価がなされるべきである。

財政赤字の問題の本質は、短期的な財政の収支尻にあるのではなく、中長期的に高齢化の急速な進展とともに政府債務が累積していくことによって経済が維持不可能な状況に陥ってしまうという点にある⁴⁾。政府や民間調査機関の予測によれば、財政赤字の将来とそれがマクロ経済に与える影響について、いずれの試算においても、財政収支の構造に関する改革が行われない場合には、財政赤字が累積し、同時に経常収支も赤字化するとともに、財政赤字を含む潜在的な国民負担率も5割を大幅に上回るな

ど、国民の生活水準についてもその持続的向上が望めない結果が示されている。こうした見通しを踏まえて、政府・与党の方針として、「当面の目標として、2003年度までに財政健全化目標（財政赤字対GDP比3%、赤字国債発行ゼロ）の達成をめざすこと、今世紀中の3年間を『集中改革期間』と定め、その期間中は、『一切の聖域なし』で歳出の改革と縮減を進めること」とされている⁵⁾。

(2) 資源配分からみた財政構造改革：検討段階にある財政投融资

資源配分からみた財政構造改革は、不必要な財政支出を削減するとともに、生活の質の向上や雇用の安定に必要な財源を確保していくことである。当面の歳出構造の見直しについては、政府・与党により分野ごとの数値目標が示され一定の前進がみられたが、市場規律や透明性が不十分といわれている財政投融资制度のあり方については依然として検討段階にある。

財政の歳出構造については、土木工事中心の公共事業費の配分にみられるような硬直的な予算配分とそれを支えてきた予算要求におけるシーリング方式、諸外国と比べて割高な公共工事の単価、約6兆円のウルグアイラウンド対策費の未消化にみられる不効率な財政支出、その一方で低い下水道普及率にみられるような生活関連分野への過小な予算配分などの問題が指摘されてきた。こうした状況のなかで、政府・与党の財政構造改革会議では、97年6月の最終報告において、公共事業予算を2000年度までに97年度比15%減とするなどの分野ごとの歳出削減の数値目標が示され、これを踏まえ政府は97年秋の臨時国会に財政改革法案が提出されました。財政の歳出構造については、国民生活重視の観点から政策・事業の優先順位が明確にされることが望まれ、このためにも情報公開の徹底により財政の透明性を高め、国民一人一人が財政を監視していくことが必要である。

一方、財政投融资制度については、郵便貯金などの資金調達段階（入口）、公庫・公団などの財政投融资機関といわれる融資対象の段階（出口）、入口と出口をつなぐ資金運用部の段階（中間）のそれぞれの段階において多くの問題を抱えながらも、そのあり方について検討段階にある。政府の各種審議会などで示された論点整理⁶⁾のなかではほぼ共通して提言されている点としては、①財政投融资の対象分野は、あくまで

民間の金融仲介機能を補完するものとして公共性や収益性が認められるものに限定すること（これに関連して、不良債権を抱える国鉄清算事業団や国有林野事業特会への新規貸付は適切ではないこと）、②財政投融资制度を支えるために利子補給などの形で財政が負担する政策コストについて、将来発生するコストも含めて明らかにし、予算過程に位置付けること、③財政投融资機関は、その事業や財務内容の情報公開を徹底するとともに、市場規律を働かせるため政府保証のない財投機関債の発行を含め資金調達手段を多様化すること、などである。しかし、財政投融资の対象分野の具体的な検討、郵便貯金をはじめとする入口段階のあり方、調達・貸付金利の市場金利との連動性など、依然として多くの検討課題が残されている。

(3) 所得再分配からみた財政構造改革：福祉ニーズ増大への有効な対応を

財政の所得再分配機能の中心となる社会保障制度については、新しい介護システムの整備といった国民の福祉ニーズに適切に対応する制度への改革と、高齢化の進展に伴う将来的な財政の制約条件を踏まえた制度そのものの効率化といった、二つの側面からの構造改革が必要となる。社会保障制度をめぐる議論のなかで、しばしば国民負担率⁷⁾を抑制するために社会保障給付の水準を切り下げるといった指摘がみられるが、基本的には制度自体が効率的であれば国民負担率の高さが直ちに経済の破綻を招くわけではなく、高福祉・高負担か低福祉・低負担かは国民の選択の問題であると考えられる⁴⁾。このため、医療・福祉・年金を併せたトータルの社会保障のあり方について国民の合意形成に資するため、連合は新たに「21世紀福祉ビジョン」を策定することとしている。

国民の福祉ニーズに対応した制度への改革については、公的介護保険制度の速やかな創設、出産・育児期の社会的支援の強化など、国際的にみても立ち遅れている「福祉」の領域を拡充していくことが必要である。公的介護保険制度については、2000年度からの制度実施を盛り込んだ介護保険関連法案が96年11月に国会に提出され、現在継続審査となっている。制度の効率化に向けての改革については、医療保険制度において、既に97年9月より医療費の患者一部負担増を中心とする制度改革が実施されているが、医療費の膨張を抑制するための医療供給体制、薬価決定方式、高齢者医療制

度のあり方を含めた抜本的な改革の早期実施が望まれる⁸⁾。

公的年金制度については、99年度の次期制度改正に向けて政府の審議会などで本格的な検討が始まりつつある。現在までの議論では、厚生年金保険料率が2025年度には34.3%に達するとの厚生省の試算⁹⁾を発端に、政府・与党の国民負担率の抑制方針とあいまって、賃金スライドの廃止、高額所得の高齢者に対する給付制限、年金支給開始年齢のさらなる引上げ、厚生年金の報酬比例部分の民営化などを含む年金給付削減論が台頭している¹⁰⁾。しかしながら、厚生省の試算では、①外生的に与えられている基礎率（経済的要素）といわれている標準報酬上昇率4.0%、消費者物価上昇率2.0%、運用利回り5.5%がどのような根拠で設定されているのか、②制度の成熟度が現在よりもかなり高まる2060年においてもなお「積立度合」（当年度の支出合計に対する前年度末積立金の倍率）が3.3年分も確保されているのはなぜか¹¹⁾、③今後女性や高齢者の就業が促進されることで、被保険者・受給者比率が変わっていくことなどがどの程度試算のなかで見込まれているのか¹²⁾、などの試算の前提となる重要な点が必ずしも明らかにされているわけではない¹³⁾。また、厚生年金の報酬比例部分の民営化の議論についても、積立方式への制度切替え時点において現役世代に生じる「二重負担の問題」といった現実的な課題まではほとんど検討がなされていない¹⁴⁾。いずれにしても、年金給付のあり方については、今後とも徹底した情報公開のもとで国民的に議論が尽くされることが望まれる。

(4) 行政システムの改革：制度疲労を解消し「有効な政府」を

いわゆる行政改革については、1981年の臨時行政調査会の発足以来、3公社の民営化をはじめとする様々な改革が行われてきたが、グローバル化の進展による民間部門の構造調整が急速に進展するなかで、既得権益の擁護に絡んだ行政の不祥事が頻発したことに象徴されるように、旧態依然とした官主導、中央集権的な行政システムの制度疲労が目立ってきた。このため、規制緩和を推進し、官から民、中央から地方への業務・権限の委譲を行うことで行政システムの効率化を図るとともに、新しい時代に対応した柔軟性をもった省庁体制や官邸機能を構築し、また行政情報の公開を進めていくことが重要な課題となっている。

政府においては、行政改革委員会で規制緩和、官民役割分担、情報公開について、地方分権推進委員会で地方分権の具体化について、行政改革会議で国家機能のあり方、中央省庁の再編、官邸機能の強化について、それぞれ検討が進められてきた。97年9月には、機関委任事務制度の廃止などを柱とする地方分権委員会の最終勧告が提出されたところであり、また97年11月末には、中央省庁の再編などに関する行政改革会議の最終報告がとりまとめられることとされている¹⁵⁾。

なお、行政改革をめぐる議論のなかで、「大きな政府」か「小さな政府」という議論、とりわけ政府の規模は小さければ小さいほどよいといった指摘がなされることがある。しかし、政府の役割は、単に市場機能の補完といった経済活動の領域にとどまらず、国民の安全・生活の保障、公平性の確保といった広い意味での社会的厚生を維持し、高めることにあり、効率性の観点からのみ政府の規模を議論することはあまり意味がないものと考えられる。むしろ、急速な高齢化の進展に伴う国民の福祉ニーズの増大、内外の環境問題の深刻化に伴う新たな社会的規制やルールづくりの要請の高まりを考えれば、効率的でありかつ「有効な政府」を目指すべきであるという指摘もなされている¹⁶⁾。政府の役割については、世界銀行の「世界開発報告1997」でも報告のテーマとして取り上げられており、「市場の繁栄、健康で幸福な国民生活のためには、財・サービスを供給し、規制と制度を提供する有効な国家が不可欠である」と結論付けていることは注目に値する¹⁷⁾。

(注)

- 1) 連合総研96年度経済情勢報告第Ⅲ部「生活者のための財政構造改革」では、財政構造改革について、上記の三つの機能から詳細に検討している。
- 2) 財政赤字問題は先進国の共通の課題となっており、赤字削減の取組みについて我が国が教訓とすべき点はあるものの、その一方で、財政赤字が生じている経済的背景が、少なくとも現時点において我が国と他の先進国とで大きく異なっていることに注意する必要がある。すなわち、①欧米諸国では、財政赤字が国全体として貯蓄不足、投資超過（経常収支赤字）となるなかで生じており、市場の信認を損ないかねない状況にあるのに対し、我が国は貯蓄超過（経常収支黒字）の状況にあること、②アメリカでは、ほぼ完全雇用の状況のなかで、財政赤字が生じているのに対し、我が国では依然として不完全雇用の状況（需要不足失業が存在し、物価も安定している状況）にあること、などがあげられる。

-
- 3) 経済企画庁「今後の経済政策の在り方に関する研究会報告書」(平成8年10月7日)でも、当面のマクロ政策スタンスとして、「ただ景気が失速して深刻な景気後退に直面すれば、財政赤字がさらに拡大したり支出の追加を余儀なくされる危険があるので、具体的な赤字削減の手順やテンポを決定する際には、景気情勢への注視を怠ってはならない」としている。OECD ECONOMIC OUTLOOK 61 (June 1997)では、我が国の96年の一般政府の財政赤字はGDP比で4.4%、このうち構造的財政赤字は3.1%と試算しているので、経済が完全雇用を達成すれば消滅する財政赤字は1%強程度あるものとみることができる。また、最近のアメリカの財政赤字の改善傾向について、過去5年間の赤字削減の55%は景気拡大効果であることが示されている(日本経済新聞97年7月31日)。
 - 4) 財政赤字が中長期的にもたらす問題や国民負担率をめぐる問題については、本報告第3部参照。
 - 5) 政府・与党財政構造改革会議最終報告及び閣議決定「財政構造改革の推進について」、97年6月3日。
 - 6) 資金運用審議会懇談会座長談話「財政投融资の改革に向けて(10年度財政投融资編成と今後の検討課題に関する所見)」(平成9年7月23日)、経済企画庁経済研究所「財投問題についての論点整理」(平成9年6月27日)、郵政審議会最終答申「郵便局ビジョン2010」(平成9年6月10日)、産業構造審議会産業金融小委員会中間報告書(平成9年6月4日)、全国銀行協会連合会「郵便貯金民営化の論点整理」(平成9年3月)
 - 7) 97年3月の与党・政府による財政構造改革会議で示された財政構造改革5原則のなかで、「財政赤字を含む国民負担率を50%以下に抑制する」との方針が決定されている。
 - 8) 与党医療保険制度改革協議会は、平成9年8月29日に、①高齢者の独立型医療保険の増設と本人負担の定率制移行、②薬の上限価格制導入、③診療報酬の定額払い方式の拡大、④大病院の外来についての原則紹介制の導入などを内容とする医療保険制度改革に関する最終報告をとりまとめた。政府はこれを受けて、原則として2000年度、前倒しが可能なものはそれ以前から順次実施していくこととしている。
 - 9) 厚生省年金局数理課「新人口推計の厚生年金・国民年金への財政影響について」(97年4月)。
 - 10) 例えば、日本経済新聞記事「相次ぐ年金給付削減論」(平成9年4月16日)。与党・政府による財政構造改革会議最終報告(平成9年6月3日)においても、年金について「将来世代の保険料負担抑制の見地から、…支給開始年齢、給付水準の見直し等の課題に取り組む」とされている。
 - 11) 例えば、日本経済新聞記事「過剰な積立金 負担増招く」(平成9年1月26日)では、積立金について、「米国は1.1年分、英国、ドイツは0.4年分(91年統計)だから、日本の積立金は格段に多い。…財政投融资の原資確保のためにこんな年金設計をする。」との指摘がなされている。
 - 12) この他、厚生省の試算に対しては、年金の資金運用の効率性、年金制度運営のための事務費などの前提について、再検討が必要であり、またそのための情報公開が不可欠であるとする指摘がある。例えば、八代尚宏「年金改革、まず情報公開を」日本経済新聞経済教室、97年5月9日参照。
 - 13) 厚生省の試算のほかに年金の将来推計を行ったものとして、経済企画庁経済分析151号「高齢化の経

済分析」(平成9年6月30日)がある。同分析では、部分年金の廃止、専業主婦からの保険料徴収、厚生年金の賃金スライドの廃止などの改革を行えば、高齢化のピークとされる2025年においても厚生年金の保険料率を20%以下に保つことができるとの試算結果が示されている。

14) 高山憲之「公的年金、改革は漸進的に」日本経済新聞経済教室、97年5月16日。

15) 行政改革会議は、平成9年9月3日に中間報告をとりまとめたところである。そこでは、現在の1府21省庁を2001年1月から1府12省庁に再編することや、各省庁の執行部門を分離する「独立行政法人」制度の導入、簡易保険事業の民営化、首相の基本方針発議権の明確化をはじめとする内閣機能の強化などが打ち出されている。

16) 例えば、正村公宏「漸進的改革のすすめ」This is読売、1997年5月参照。

17) The World Bank, "The State in a Changing World" World Development Report 1997. なお、同報告では、国家を開発において信頼できる有効なパートナーとするために、①国家の役割を国家の能力に適合させること、②公共組織を再活性化し国家の能力を改善することの二部戦略を提言している。

財政改革の論点

1998年4月30日

初版発行

編集 財団法人 連合総合生活開発研究所
所長 栗林 世

〒102-0072 東京都千代田区飯田橋1-3-2
曙杉館ビル3F

TEL 03(5210)0851(代)

FAX 03(5210)0 8 5 2

制作 株式会社 コンポーズ・ユニ

〒108-8326 東京都港区三田1-10-3

TEL 03(3456)1541(代)

FAX 03(3798)3 3 0 3
