

有効に機能する財政を築くために

2003年4月

社団
法人 日本経済調査協議会

Japan Economic Research Institute

序

日本経済は21世紀に入っても、依然として長引く不況からの出口が見えない。それどころか、ここ1～2年は、デフレがより鮮明となり、デフレスパイラルまで懸念されるという深刻な事態に陥っている。このような事態から脱却するため、政府は有効な政策を総動員することが求められている。しかし、日本の財政は、国も地方も大きな赤字を抱えて身動きが取れないような状況にある。

当会では、財政が本来の機能を果たすために、どのような改革が必要であるのかという問題意識に基づき、2001年5月に、「日本の未来を創るための財政を考える」調査専門委員会を設置した。

委員長には(株)三菱総合研究所相談役 奈良久彌氏に、主査には東京大学大学院経済学研究科教授 神野直彦氏にご就任願ひ、また、委員には経済界、学界の有識者の方々に多数ご参加いただいた。

本報告書では、日本の財政が財政の基本原則から乖離し、複雑かつ不透明で、このままでは既に膨大になっている赤字を更に累積しかねないシステムであることを指摘している。このような事実認識に基づき、赤字財政からの脱却と財政改革の基本スタンス、国民による財政コントロールの強化、財政が有効に機能し国民に安心を与えチャレンジを支える公共サービスの提供という3本柱の提言を行っている。

この提言が関係各機関ならびに国民に幅広く認識され、国民にコントロールされた有効に機能する財政を早期に実現し、国民に安心を与えると共に活発なチャレンジが行われて、日本経済が再活性化されることを強く望むものである。

最後に、本報告書の作成に当たり、ご多忙の中ご尽力いただいた奈良委員長、神野主査を始め、委員ならびにご協力いただいた関係各位に深甚なる謝意を表する次第である。

2003年4月

社団法人 日本経済調査協議会
理事長 橋 本 徹

は し が き

本報告書は、「有効に機能する財政を築くために」をテーマとして、(社)日本経済調査協議会により、2001年5月に組織された調査専門委員会(奈良委員会)において、計19回に及び議論を重ねた成果を取りまとめたものである。

今、日本の国民は未来への不安に脅えている。経済の長期低迷、一向に出口の見えないデフレ、そして世界的な政治・経済の不安定が拡大しそうな状況であること、更にはその根底には、不気味に膨れ上がる財政赤字と、それが足枷となり有効な政策運営が行われないのではないかという危惧がある。しかも、それらに加えて急速な少子・高齢化社会の進展に伴い、年金・保険等の社会保障制度の持続可能性及び将来の負担増大に対する不安も大きい。

財政の本来果たすべき役割は、国民経済や国民生活を円滑に機能させるために必要な公共サービスを供給することにある。財政健全化とは、単に財政収支を均衡化させることに止まらず、財政が財政として本来の機能を果たすことでなければならない。

本委員会では、このような問題意識に基づき、公的部門全体としての財政赤字の拡大の過程を振り返りながら実態把握に努めると共に、財政が今どのようなサービスを提供し、有効に機能することが求められているのかに関して検討を行った。

本委員会の検討過程において、公的部門の財政赤字の実態把握に鋭意努めたが、その全容を完全に把握できたわけではない。その最大の要因は、財政の実態が迷路のような伏魔殿に足を踏み入れたように不透明になっていることである。国と地方の財政に加えて、社会保障基金など特別会計に目を向けると、一層、迷宮に迷い込む。しかも、一般政府だけでなく、政府関係機関や公的企業を含め、トータル・システムとしての財政がどのように機能して国民経済や国民生活を支えているのかが一向に見えてこない。このような実態を踏まえ、本委員会は次の三つを柱とする提言を行っている。

第一の柱は、赤字財政からの脱却と財政改革の基本スタンスに関する提言である。財政の基本原則に立ち戻り、政府が財政情報の開示と説明責任を向上させる必要が

ある。また、多数の特別会計を抱えた複数予算による国民の財政コントロール機能低下を避けるために特別会計は抜本的に整理統合する必要がある。更には、財政計画を導入し、短期的目標と長期的目標を両立させることも望まれる。膨大な国債残高に関しては、適切な国債管理政策が検討されるべきである。

第二の柱は、国民による財政コントロールの強化である。財政の意思決定空間を分散化、財政決定への参加制度の創設、ブレ・バジェットなどにより財政のアカウンタビリティを向上させる必要がある。

そして第三の柱は、財政が有効に機能して国民に安心を与えチャレンジを支える公共サービスを提供することである。少子高齢化社会を迎え、持続可能な年金制度の構築が国民に対する安心の提供として不可欠である。また、技術革新と国際競争力の激化に相応する教育・訓練を重視したワークフェア国家の実現が、国民の安心とチャレンジを支える公共サービスとして必要である。公共投資による社会的インフラストラクチャーの構築は、知識社会を目指したものと大きく転換する必要がある。最後に、知識社会における社会資本とは、単に物的な資本ではなく、人間の絆としての社会資本を含むものである。このような社会資本の充実が下からの自己実現欲求の充実に裏打ちされるためには、身近な政府が担う必要があり、地方分権の推進が望まれている。

以上のような努力の積み重ねにより、歳出を徹底的に見直し、歳出総額を削減すると共に、歳出構造を有効に機能するように組み換えることが肝要と考える。

一日も早く日本は、財政を有効に機能させ、国民に安心を与えると共に、21世紀における世界の経済・社会に重要な貢献を行うように努めなければならない。そのためにも本報告書の提言が、政府・地方自治体の財政運営、行政サービス運営に取り入れられることを強く望むものである。また、広く国民が、有効に機能する財政に対する正しい認識を持つと共に、適切に財政の監視を行うことを期待したい。

最後に、本委員会の活動及び本報告書の作成に際し、ご協力を賜った委員ならびに関係者の方々に心から謝意を表する。

2003年4月

委員長 奈良 久彌

主 査 神野 直彦

奈良委員会委員ならびに講師名簿

(五十音順・敬称略)

委員長	奈良 久彌	(株)三菱総合研究所相談役
主査	神野 直彦	東京大学大学院経済学研究科・経済学部教授
委員	池上 岳彦	立教大学経済学部教授
	伊藤 正	住友商事(株)名誉顧問 (社)日本経済調査協議会理事・総合委員
	岡部 晃三	中央労働金庫理事長
	坂本 吉弘	(財)日本エネルギー経済研究所理事長
	佐藤 正典	朝日監査法人東京事務所長 副理事長
	関 哲夫	新日本製鐵(株)取締役
	田近 栄治	一橋大学大学院経済学研究科長・教授
	西村 正雄	みずほフィナンシャルグループ名誉顧問
(故)林	宏	(前)三菱信託銀行(株)最高顧問
	平澤 貞昭	(株)横浜銀行頭取
	福原 義春	(株)資生堂名誉会長 (社)日本経済調査協議会理事・総合委員
	福岡 年勝	(元)三井物産(株)副社長
	堀場 勇夫	青山学院大学経済学部教授
	前田又兵衛	前田建設工業(株)会長 (社)日本経済調査協議会総合委員
	三宅 純一	住商リース(株)顧問 (社)日本経済調査協議会調査・総合委員
	宮部 義一	三菱樹脂(株)相談役
	望月 正光	関東学院大学経済学部教授
専門委員	寺井 公子	法政大学経営学部助教授
	武藤 泰明	(株)三菱総合研究所主席研究員
	山本 忠司	(株)東京三菱銀行調査室調査役

	兪 和	茨城大学人文学部助教授
オブザーバー	白石 浩介	(株)三菱総合研究所政策・経済研究センター シニア・エコノミスト
講 師	跡田 直澄	慶應義塾大学商学部教授
	泉澤 俊一	朝日監査法人パブリックセクター副部長 代表社員
	大澤 眞理	東京大学社会科学研究所教授
	金子 能宏	国立社会保障・人口問題研究所社会保障応用分析 研究部第一室室長
	坂田 一郎	経済産業省経済産業政策局企業行動課課長補佐
	澤井 安勇	総合研究開発機構理事
	醍醐 聰	東京大学大学院経済学研究科教授
	竹中 正治	(株)東京三菱銀行ワシントン駐在員事務所所長
	橘木 俊詔	京都大学大学院経済学研究科教授
	田中 宏樹	(株)PHP総合研究所主任研究員
	宮脇 淳	北海道大学大学院法学研究科教授
幹 事	安藤 豪敏	(社)日本経済調査協議会専務理事
	曾々木次郎	(社)日本経済調査協議会主任研究員

も く じ

基本認識

第1章 財政の基本原則と日本の財政	1
1. 財政の基本原則	1
(1) よい財政なしには経済の繁栄はない	1
(2) 国民の「共同の財布」	2
2. 日本財政の特殊性	4
(1) 日本では予算は法ではない	4
(2) 日本では「出を量り、入を制する」とはならない	5
(3) 多すぎる特別会計と特殊法人	6
(4) 金儲けに手を出す日本の財政	7
(5) 財政の基本原則に戻るべき時がきた	9
第2章 日本の財政が内包する赤字拡大メカニズム	10
1. 「小さな政府」が抱える「大きな財政赤字」	10
2. 「大きな財政赤字」の実態	13
(1) 公表されている「大きな赤字」	13
(2) 隠れている大きな赤字	15
3. 転換期におけるハンドルの誤操作	17
(1) 「増税なき財政再建」路線 企業の合理化と低金利政策	17
(2) 外圧で歪められた財政とバブル期の財政運営	19
バブル期の財政運営	19
外圧で歪められた財政	22
(3) 転換期におけるハンドルの誤操作	25
(4) 不透明な「大きな赤字」の形成過程	28

提 言

第1章 赤字財政からの脱却と財政改革の基本スタンス	37
1. 「有効な財政」への財政改革	37

2. 財政情報の開示と説明責任の向上	39
3. 特別会計を抜本的に整理合理化する	43
4. 財政計画を導入し、短期的目標と長期的目標の両立を	45
5. 国債は適切に管理するしかない	46
第2章 国民による財政コントロールの強化	48
1. 財政の意志決定空間の分散化 地方分権と社会保障への参加を	48
2. 財政決定への参加制度の創設	49
3. プレ・バジェットなどにより財政のアカウンタビリティを向上させる	50
第3章 安心とチャレンジを支える公共サービス	51
1. 持続可能な年金制度の構築	51
2. ワークフェア国家へのシフト	53
3. 知識社会を目指した社会的インフラストラクチャーの構築	54
4. 人間の絆としての社会資本を担う地方分権の推進	55
終章 有効に機能する財政の再構築	57
各論	
第1章 公的部門の現状	
第1節 公的二部門貸借対照表から見た公債残高及び資産・負債残高	61
	望月 正光 氏
第2節 財政のフローベースに関する分析	85
	跡田 直澄 氏
第3節 第三セクターの現状と改革の方向	105
	醍醐 聰 氏
補足：第三セクターに関する追加資料	128
	曾々木 次郎
第4節 公共事業特別会計について	140
- 政策提言『公共事業リセットプラン』を手がかりに -	
	田中 宏樹 氏

第5節	地方財政の推移と現状	172	
			池上 岳彦 氏
第6節	地方経済の現状と課題	210	
			竹中 正治 氏
第2章 国民による財政コントロール			
第1節	政府の構造改革と問題点(1) - 公的会計制度の改革	217	
			泉澤 俊一 氏
第2節	政府の構造改革と問題点(2) - 財政投融资・特殊法人改革	243	
			宮脇 淳 氏
第3節	地方分権に関する検討(税源移譲論を中心として)	266	
			堀場 勇夫 氏
第4節	日本財政の中期戦略	282	
			白石 浩介 氏
第3章 公共サービスと市民社会のあり方			
第1節	経済活性化につながる公共サービスのあり方	306	
	～需要・供給の両サイドの視点から～		
			坂田 一郎 氏
第2節	安心の経済学	342	
			橘木 俊詔 氏
第3節	社会保障制度の現状と問題点	357	
			金子 能宏 氏
第4節	日本の将来における社会保障と国民負担	390	
			大澤 眞理 氏
第5節	ソーシャル・ガバナンスとソーシャル・エコノミー	405	
	NIRA 関連研究から		
			澤井 安勇 氏

基本認識と提言

基本認識

第1章 財政の基本原則と日本の財政

1. 財政の基本原則

(1) よい財政なしには経済の繁栄はない

ドイツの偉大な財政学者ロッシャー (Wilhelm. G. F. Rocher) は、「よい財政制度なくして、繁栄した国民経済はなし」という名言を吐いている。現在、日本は深くそして広い深刻な不況に苦渋している。ロッシャーの言葉が正しければ、日本には「よい財政制度」がないために、国民経済も繁栄していないのだとすることができる。

しかし、現在の日本は単に経済が危機的状態にあるだけではない。市場社会は経済システム、政治システム、社会システムという三つのサブシステムから成り立っていると考えることができる。経済システムで財・サービスを生産・分配し、分配された財・サービスを消費しながら、家族やコミュニティという社会システムのもとで、人間は生活を営む。そうした経済システムと社会システムとを、政治システムが社会全体として総合していく。

ところが、現在の日本では全てのサブシステムが崩壊していると言っても言い過ぎではない。経済システムばかりではなく、政治システムも、そして家族とコミュニティという社会システムも崩壊している。つまり、社会全体が腐臭を放って、崩壊しようとしているのである。

シュンペーター (Joseph A. Shumpeter) によれば、既存の制度が崩壊する歴史的な転換期には、「いつも財政制度が危機に陥る」ことになる。経済システムばかりでなく、政治システムも社会システムも崩壊している日本では、当然ながら財政も危機に陥る。

しかし、既存の制度が崩壊する歴史的な大転換期は、新しい制度、つまり新しい時代が産声を上げようとする時でもある。しかし、ロッシャーが指摘するように、よい財政制度がなければ、新しい時代をつくり、国民経済を繁栄させることはできない。

市場原理に基づいて運営される経済システムが危機的な状態に陥ると、社会システムで営まれる人間の生活も危機に陥る。そうすると、社会統合も困難となり、政治システムも危機に瀕する。

財政とは経済システムと、政治システムと、社会システムとを結び付ける媒介環である。経済システムの危機が社会システムの危機を巻き起こし、政治システムの危機に結び付かないように、財政が機能しなければならない。

というよりも、財政が経済システムと社会システムを有効に機能させ、新しい社会を創出しなければならない。つまり、「よい財政制度」を形成し、新しい時代を形成しなければならない。それが真の構造改革である。

(2) 国民の「共同の財布」

そもそも市場経済は「お金儲けをしてもよい領域」なのに対して、財政とは「お金儲けをしてはいけない領域」である。財政は社会の構成員の共同意志決定に基づいて、共同の負担で共同事業を実施する。

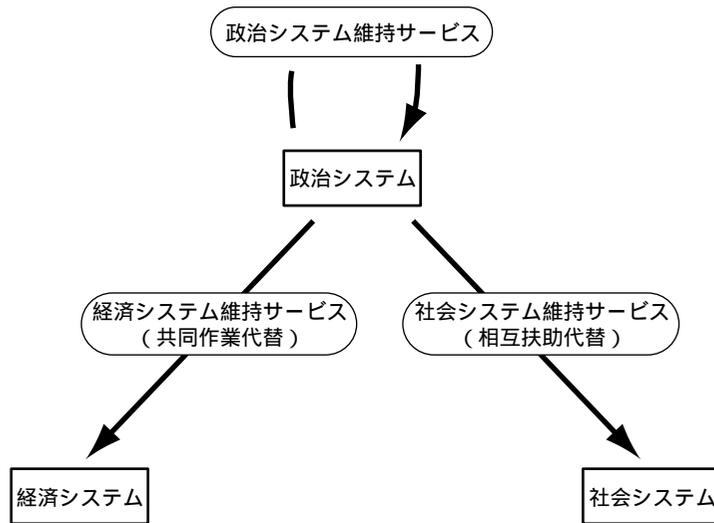
社会の共同事業として財政の提供するサービスには大きく三つある(図表1)。一つは、経済システムが機能するための前提条件を整備する経済システム維持サービスである。これは社会の構成員が水利や農道の整備などのために、古くから共同作業で実施してきたことの代替だと考えればよい。

第二は、社会システムをサポートする社会システム維持サービスである。古くからコミュニティが実施してきた相互扶助の代替と考えればよい。

第三は、政治システム、つまり政治機構そのものを維持するサービスである。

以上のような共同事業は、社会の構成員による共同意志決定に基づいて運営

図表1 公共サービスの種類



(出所) 神野直彦『財政学』有斐閣, 2002年

される。つまり、財政とは「共同の財布」なのである。

国民の「共同の財布」である財政は、国民の共同管理つまり財政民主主義に基づいて運営されなければならない。そのために財政理念は全て予算に盛り込まなければならない。

しかも、予算は一つでなければならない。これを統一性 (Einheit) の原則と呼んでいる。複数の予算が存在すれば、財政操作を可能にする余地が増大してしまうからである。

統一性の原則はノン・アフェクタシオン (non-affectation) の原則を導き出す。ノン・アフェクタシオンの原則とは、特定の収入と特定の支出とを結び付けてはならないという予算原則である。

統一性の原則はイギリスで、1787年の統合国庫基金法によって確立する。それまでのイギリスの財政は、「基金経済」と呼ばれ、特定の収入と特定の支出とが結び付けられていた。そのため、国民が議会を通じて予算をコントロールす

ることが困難となっていた。そこで基金を一つにまとめ、財政を国民が包括的にコントロールできるものにしたのである。

2. 日本財政の特殊性

(1) 日本では予算は法ではない

国民の「共同の財布」である財政は、国民によって管理されなければならない。そのため国民の代表である議会が、予算を決定する。

したがって、多くの国々では予算は、議会が決定する「法律」という形式がとられている。ところが、日本では例外的に、法律と区別された「予算」という形式が採用されている。

法律という形式を採用すれば、予算は歳出法 (Appropriation Act) と歳入法 (Finance Act) という法律として成立することになる。フランスのように予算が法律という形式が採用されると、歳入法が議会で成立しない限り、その年度の租税は徴収できない。

このように、課税について毎年度の予算によって、議会の承認を得る方法を一年税主義という。イギリスでも歳入法によって、所得税の継続について議会の承認を得る必要がある。所得税の継続の承認を得ておかないと、所得税は消滅してしまう。

予算を法律として定めるという形式を採用していない日本では、所得税法という租税法が成立してしまうと、その法律が存在する限り、永久に納税する義務を負う。このように予算とは区別された法律で課税する方法を永久税主義と言う。

(2)日本では「出を量り、入を制する」とはならない

市場社会では私的財産が認められている。私有財産に介入して租税を調達できるのは、必要不可欠な公共サービスを供給する範囲に限られている。

そのため市場経済では、「量入制出（入を量って出を制する）原則」が支配しているのに対し、財政では「量出制入（出を量って入を制する）の原則」に基づいて運営される。市場経済では、企業であれば企業の売り上げ、家計であれば賃金収入というように、収入が決まり、その収入に基づいて支出を決める。というのも、企業の売り上げは生産物市場、賃金収入は労働市場というように、まず、市場が収入を決めてしまうからである。

ところが、財政では収入が市場で決められるわけではない。国民の共同意志決定として政治過程で決められる。

そのため必要な支出を決めてから、それを賄う収入が決められることになる。政治過程で収入を決めるには、必要な支出が決まらない限り、収入の決めようがないからである。したがって、財政は「量出制入の原則」で運営されることになる。

ところが、日本ではまず必要な公共サービスを決め、それに必要な「入」を決めるということにはならない。財政の原則は、「量入制出の原則」だと誤解されている。

しかし、財政ではまず「入」を決めようとしても「入」の決めようがない。「入」は「出」で必要な限りで調達されるからである。

それにもかかわらず、日本では、財政が「量入制出の原則」で運営されると考えられているのは、永久税主義が採用されているからである。

財政では必要もないのに、収入を調達することはできない。なぜなら、「量出制入原則」で運営されるからである。ところが、日本では「量入制出」が財政の原則だと信じられている。そのため、多くの自然増収が生じた高度成長期には、必要がなくとも収入があがり、放漫な支出が実現してしまう。

もっとも、高度成長期には租税負担を国民所得の20%に抑えるという「20パーセント・ルール」なども主張され、毎年のように減税が実施されていた。しかも、均衡財政を掲げ、支出を抑制しようとする政策が採用されたのである。

そのため財政規模も抑制され、それが経済成長を推進したことは事実である。しかし、高度成長が終わりを告げると、事態は逆転し始める。減少していく「入」の範囲内で「出」を決めようとするため、財政が有効に機能しなくなってしまったのである。

(3) 多すぎる特別会計と特殊法人

日本では統一性の原則を守らず、一般会計という予算の他に、特別会計という複数の予算が存在し、財政操作によって財政赤字が実質的にどの程度あるのか、国民には理解できなくなっている。

日本の財政法では第13条で、「国の会計を分って一般会計及び特別会計とする」と規定し、初めから一般会計に加えて特別会計という予算の存在を認め、統一性の原則を放棄している。第二次大戦前の帝国憲法のもとでも、旧会計法は「特別の須要」のある場合に、「特別会計ヲ設置スルコトヲ得」と、特別会計の設置が例外的であることを明記していたことと比べても、現在の財政法は特別会計の設置を積極的に認めていると言わざるを得ない。

日本の特別会計は現在、37も存在する。こうした特別会計の数は、他の先進諸国に比べても異常に多い。しかも、財政法で規定している特別会計の設置要件に該当するのか、必ずしも明らかではない場合が多い。このように特別会計が数多く存在すれば、それだけ財政操作の余地が生じ、国民が「共同の財布」を管理できなくなり、財政赤字の実態すら把握困難になってしまう。そうだとすれば、現存する特別会計を抜本的に見直して削減していくべきである。

そして、特別会計に加えて政府関係機関の予算も存在する。つまり、日本の予算では一般会計に加えて、特別会計、政府関係機関の予算が存在する。こう

した複数の予算の存在が、財政を国民が管理しにくくしていることは明らかである。

しかも、日本では統一性の原則から導き出されるノン・アフェクタシオンの原則すら守られていない。揮発油税などの収入を道路整備に充当するというノン・アフェクタシオンの原則に反する充当関係が出来上がると、日本国民は揮発油税などの税収が存在する限り、道路を整備し続けなければならないという無駄が生じる。高度成長期に道路などの社会資本が立ち遅れていた時期には威力を発揮しても、現在では非効率を温存するばかりとなっている。

(4) 金儲けに手を出す日本の財政

特別会計や特殊法人の数が多いということは、財政操作によって国民から財政の実態を覆い隠すということだけを意味しない。財政が本来、市場経済に委ねるべき、「お金儲けをしてもよい」領域に進出していくことを意味する。

図表2を見ると、日本の一般会計に占める人件費の割合は5%程度であり、物件費の割合は3%程度である。人件費と物件費は公共サービスを供給するための実質的経費と言われる。そうした実質的経費である人件費と物件費が合計しても、1割にも達しないという日本の財政は異常である。

図表2 中央一般会計予算の用途別分類（構成比）

分類項目	(単位：%)										
	1934~ 36平均	55	65	75	85	91	95	99	2000	2001 年度	
人件費	10.0	12.9	9.8	8.5	5.6	5.3	5.2	4.8	4.8	5.2	
旅費	1.5	1.0	0.6	0.3	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	
物件費	27.5	8.5	5.9	2.9	2.7	3.0	3.2	3.0	3.1	3.1	
施設費	16.1	6.6	3.5	2.1	1.8	1.7	2.2	1.9	1.5	1.4	
補助費・委託費	14.5	30.4	29.0	34.4	29.2	25.8	29.7	27.8	26.2	26.7	
他会計へ繰入	19.4	23.7	43.6	44.5	54.8	59.5	54.4	57.4	59.2	59.3	
その他	11.0	16.9	7.6	7.3	5.7	4.3	5.0	4.9	5.0	4.1	
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

(注) 人件費：議員歳費、職員基本給、職員諸手当、超過勤務手当、雑手当等。物件費：庁費、立法事務費、渡切費、原材料費等。補助費・委託費：補助金、負担金、交付金、補給金、分担金、奨励金、委託費等。その他：出資金、供託金利子、貸付金、年金及び恩給、補償金、保証金、賠償償還及び払戻金、交際費、報酬費等。

(出所) 財務省主計局調査課編〔2001〕『平成13年度財政統計』財務省印刷局、36～37頁より作成。

第二次大戦前の日本の財政では、人件費は10%程度、物件費は30%程度に達している。ところが、現在では他会計への繰り入れが60%にも達している。

特別会計に繰り入れられた資金は、特殊法人や地方自治体などに配分される。もちろん、地方自治体には特別会計を経由せずに直接、一般会計から補助金として配分される資金もある。つまり、日本の中央政府の財政は自分では仕事をせずに、地方自治体や特殊法人に資金を配分して、仕事をやらせる資金配分政府なのである。

地方自治体は資金を配分されるが、中央政府は自らが決定した仕事を地方自治体に実施させることができる。確かに、そうした方式が高度成長期には有効に機能したことは間違いない。しかし、全国的に画一的な公共サービスが実施されてしまうと、著しい無駄が生じる。多様な地域社会での生活を、画一的な公共サービスに合致させなければならないからである。そのためにも地方分権が求められることになる。

それだけではない。実は日本では、一般会計を小さく抑制しながら、一般会計から資金を配分して特別会計や特殊法人や地方自治体に仕事を実施させるために、一般会計以外の資金も利用する。つまり、一般会計の租税資金の他に租税資金以外の資金を混入して事業を実施させていく。

ここで言う租税資金以外の資金とは、行政債務を言う。行政債務とは郵便貯金や社会保険などの行政活動に伴って、政府が背負うことになる債務である。こうした行政債務で調達した資金と、租税資金とをブレンドして特別会計や特殊法人に仕事をやらせていく。

もちろん、これは租税資金の節約になる。しかし、行政債務で調達された資金は、いずれ利子を付けて国民に返す必要がある。租税資金のように返さなくてもよい資金ではない。

そうなると、租税資金と行政債務をブレンドして実施する事業は、「お金が儲かる事業」にならざるを得ない。もちろん租税資金をあまり使わずに大規模な

事業を実施することが可能になる。

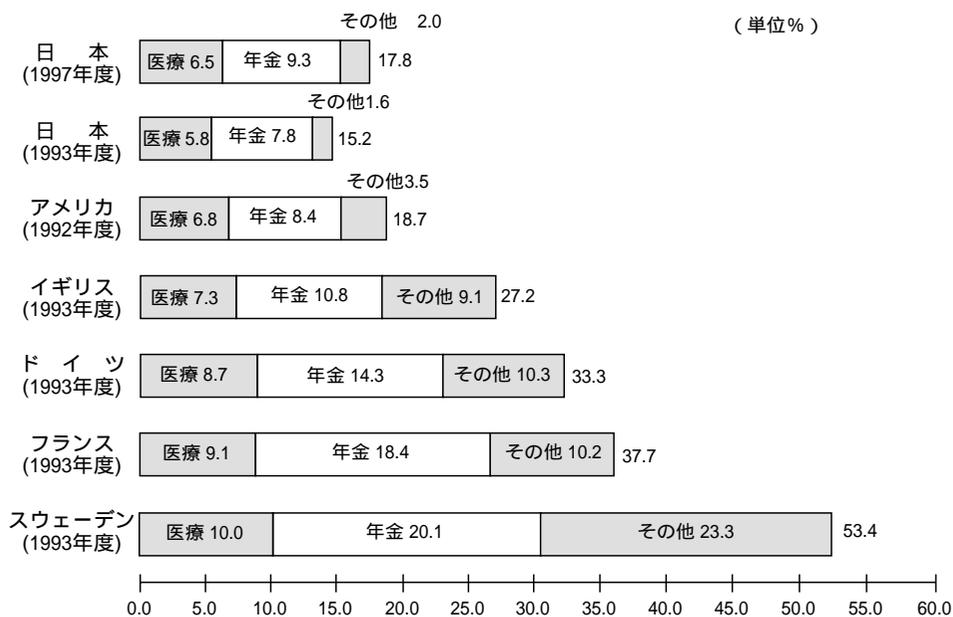
しかし、そもそも財政は、「お金儲け」をしてはならない。しかも、現在では儲かるはずの事業が赤字を出し、租税資金を注入しなければならない事態に追い込まれている。

(5) 財政の基本原則に戻るべき時がきた

確かに、日本は財政の基本原則を歪めることによって、先進諸国へのキャッチアップに成功してきたとすることができる。しかし、急速なキャッチアップに成功した今、基本原則を歪めていることが逆に、財政を有効に機能させることをできなくしている。

財政が「お金儲け」に走り、そこでの失敗に大量の租税資金を投入せざるを得なくなっている。その結果として、本来、財政が果たすべき「お金儲けをし

図表3 社会保障給付費（対国民所得比）の部門別構成割合の国際比較



(資料) 国立社会保障・人口問題研究所「社会保障給付費」

てはいけない」領域での仕事を果たせなくなっている。例えば図表3の社会保障給付費の国際比較を見ると、日本は社会保障支出における医療、年金などへの支出は増えている。しかし、その他への支出が小さい。それは、老人ホームや保育園などの福祉サービスへの支出が少ないことを意味する。それに対して、ヨーロッパでは、その他への支出割合が多い。スウェーデンの支出割合が最も高いが、フランス、ドイツもその他の部分が大きく、アメリカでも日本よりも多い。

財政が財政として本来の機能を果たせなければ、市場経済も市場経済としての機能を果たせない。もちろん、家族もコミュニティも本来の機能を果たせない。現在の閉塞した状態から脱出するためには、財政が財政の基本原則を尊重する財政へと転換しなければならない。

第2章 日本の財政が内包する赤字拡大メカニズム

1. 「小さな政府」が抱える「大きな財政赤字」

日本の財政を欧米諸国と比較すると、日本は「小さな政府」が「大きな財政赤字」を抱えている。図表4は一般政府（中央、地方、社会保障基金を含む）の財政収支と債務及び利払い費の対GDP比の国際比較である。この表を見ると、日本は経常収入の比率が29.6%で、つまり租税負担、社会保障負担費、税外の料金収入の割合がアメリカ並みに小さい。しかし、支出はかなり大きく、フランス、ドイツ、スウェーデンのヨーロッパ大陸諸国とは違うが、イギリスの水準に近付いている。結果的に、その差額である財政収支の赤字が7.2%で、諸外国と比べ突出している。

図表5は、政府支出の内訳をバブル期の前にあたる1975年と2000年の数字

を対GDP比で比較したものである。日本の政府最終消費支出は、1975年の10.0%から2000年の16.9%へと増えている。最終消費支出の割合は、アメリカの14.3%について小さいグループに属する。それに対して、スウェーデン26.9%、フランス23.4%、ドイツ19.0%となっている。

図表4 一般政府の財政収支 [2001年、対GDP比]

(単位：%)

	総支出 A	経常収入 B	財政収支 B - A	総債務 残高	純利払 い費
日本	36.7	29.6	-7.2	132.6	1.4
アメリカ	31.2	30.7	-0.5	59.7	2.3
カナダ	38.0	39.8	1.8	83.2	2.8
イギリス	38.3	39.0	0.7	50.7	2.0
フランス	48.8	47.4	-1.4	65.0	2.9
ドイツ	45.7	43.0	-2.8	23.3	3.0
スウェーデン	52.2	57.0	4.8	67.0	2.1

注：「一般政府」は、中央政府、地方政府及び社会保障基金の合計。

資料：OECD, *Economic Outlook 72* (December 2002), pp. 206-213.

図表5 国民経済に占める財政の地位 (対GDP比)

		最終消費支出		資本形成	社会 保 障 移 転			そ の 他				一般政府総支出
			人件費		医療等	年金給付等		利払費	土地購入(純)	補助金	75年との差	
日本	1975	10.0	8.4	5.3	7.8	3.2	4.4	3.6	1.2	0.7	1.4	26.7
	2000	16.9	6.7	5.1	10.0	5.4	10.0	4.4	3.3	0.8	0.8	36.4
アメリカ	1975	18.6	—	2.1	11.1	—	—	1.3	2.4	0.1	0.3	33.1
	2000	14.3	—	3.3	10.8	—	10.8	2.0	3.9	0.1	0.5	30.4
イギリス	1975	22.0	—	4.7	9.9	—	—	8.6	3.9	—	3.5	45.3
	2000	18.5	7.5	1.1	13.5	—	13.5	4.8	3.0	-0.1	0.6	38.0
ドイツ	1975	20.5	11.4	3.6	17.6	—	—	6.6	1.3	0.2	2.0	48.3
	2000	19.0	8.3	1.8	18.9	—	18.9	6.1	3.5	-0.1	1.7	45.9
フランス	1975	16.6	—	3.7	17.4	—	—	5.7	1.2	0.2	1.9	43.4
	2000	23.4	13.6	2.9	18.3	—	18.3	5.0	3.3	0.1	1.3	49.6
スウェーデン	1975	23.8	16.4	4.3	14.2	—	—	5.5	2.2	0.0	3.1	47.8
	2000	26.9	16.5	2.8	18.9	—	18.9	6.5	5.0	-0.3	2.0	55.1

(出所) 日本：平成12年度国民経済計算確報(1995年基準)、米国：National Income and Products、諸外国：OECD/National Accounts2001

(注) 1. 日本政府は年度、諸外国は暦年ベース

2. 一般政府とは、国・地方および社会保障基金といった政府あるいは政府の代行的性格の強いものの総体(独立の運営主体となっている公的企業を除く)

3. 一般政府総支出は、経常支出と総資本支出の合計である。

4. 中央政府、地方政府、社会保障基金それぞれの総支出は、他の一般政府部門への移転を控除している。

ところで、日本の政府最終消費支出がこの間に急激に増えたのは、SNAの改訂によるところが大きい。一つは、新SNAでは「消費」について、費用負担の観点から「最終消費支出」と、便益享受の観点から「現実最終消費」に二元化された。この変更により、支出面からは、医療費などのこれまで家計最終消費支出に含まれていた分が政府最終消費支出に移し替えられた。もう一つは、一般政府の所有する社会資本に係わる固定資本の減耗分が新たに政府最終消費支出に計上されている。これまで、道路、ダムなど、一般政府が所有する資産については、その計測が困難であるという理由で、減耗しないとして扱ってきたが、民間の建物などと同様に、有限の耐用年数を有するものとして固定資本減耗を計測することになった。つまり、この間の公共事業量の多さが政府最終消費支出の割合を高めたことになる。因みに人件費は、この間に1.7%ポイント減少している。

社会保障移転、つまり社会保障の現金給付であるが、この比率は、7.8%から10.0%に増えている。スウェーデン(18.9%)、ドイツ(18.9%)、フランス(18.3%)に比べると小さいが、着実に伸びている。

その他の欄に、利払い費が1.2%から3.3%へと少し増えているが、金利が低いのでスウェーデンの5.0%に比べるとその負担は若干低くなっている。補助金については、日本は0.8%とアメリカ(0.5%)、イギリス(0.6%)について低い。こうした日本の特徴は、ヨーロッパ諸国では政府が市場に介在して補助金や社会保障支出によって「大きな政府」となっているのに対して、日本はこれらの部門から撤退することによって、「小さな政府」と言うことができる。

これに対して、日本の一般政府固定資本形成は非常に大きい。イギリス1.1%、ドイツ1.8%、スウェーデン2.8%、フランス2.9%、アメリカ3.3%であるが、日本は5.1%と突出して大きい。政府固定資本形成の大きさが、建設国債の大量発行となり、安易な財政運営に結び付いて、大きな財政赤字を招いたということが想像できる。

2. 「大きな財政赤字」の実態

(1) 公表されている「大きな赤字」

「大きな財政赤字」と言っているが、実際どの程度の赤字があるかを公表されている数値から見ていく。

公表されている数値で、一般的に言われているのは、現在、国・地方を通じた債務残高は666兆円ある。図表6は、「国及び地方の財政赤字と長期債務残高」を示したものである。まず、国及び地方の財政赤字は、フローベースで30兆円以下に抑えたのが平成13年度であるが、平成13年度で債務残高が666兆円である。その内訳が下の方に、国の長期債務、うち内国債残高、うち借入金残高と記載されている。これを種類別に見たのが図表7である。

この数値は政府の借入金が入っているが、政府短期証券などをカウントしていないので、それを含めたのが図表8である。国民経済計算上の数字をもう一度ブレークダウンして、借入金残高を別途取り出しながら、政府短期証券を考えてカウントすると中央政府の債務残高だけで610兆円になる。これに地方の借入金残高を加え、重複分を差し引くと国・地方合計の借入金残は770兆円となる。

図表6 国及び地方の財政赤字と長期債務残高

(単位: 億円、下段は対GDP比、%)

	平成9年度(決算)	平成10年度(決算)	平成11年度(2次補正後)	平成12年度(補正後)	平成13年度(予算)
国および地方の財政赤字	283,411	370,882	421,238	48兆円程度	33兆円程度
(貯蓄投資差額)	5.4	7.2	8.2	9.4%程度	6.4%程度
うち国の財政赤字	192,298	273,349	348,484	40兆円程度	28兆円程度
	3.7	5.3	6.8	7.8%程度	5.5%程度
国および地方の長期債務残高	4,919,304	5,529,079	6,077,211	6,420,940	6,663,992
	94.6	107.5	118.3	125	128.5
国の長期債務残高	3,574,710	4,077,755	4,513,158	4,838,811	5,063,727
	68.7	79.3	87.9	94.2	97.6
(うち内国債残高)	2,739,070	3,107,402	3,437,326	3,737,135	3,967,850
	52.7	60.4	66.9	72.7	76.5
(うち借入金残高)	835,641	970,353	1,075,831	1,101,677	1,095,877
	16.1	18.9	20.9	21.4	21.1
地方の借入金残高	1,496,730	1,629,196	1,786,245	1,844,762	1,884,786
	28.8	31.7	34.8	35.9	36.3
国および地方の重複分	152,137	177,872	222,192	262,633	284,521
	2.9	3.5	4.3	5.1	5.5
国債発行額	184,580	340,000	375,136	345,980	283,180
	3.5	6.6	7.3	6.7	5.5
地方債発行額(普通会計)	140,786	151,360	136,350	119,732	119,107
	2.7	2.9	2.7	2.3	2.3

出所: 参議院予算委員会調査室編『平成13年度財政関係資料集』

注: 1. 国及び地方の財政赤字(SNAベース)については、11年度までは国民経済計算年報による実績値、12、13年度は見込み値。

なお、10年度の国鉄長期債務及び国有林野累積債務の一般会計承継に係わる分を含めた国及び地方の財政収支対GDP比は12.3%(633,882億円)(国は10.4%(536,349億円))。

2. 11年度末の国の長期債務残高は、実績ベースで449兆円程度。

3. 平成12、13年度のGDPは政府経済見通しによる。

図表7 平成13年度末(見込み)の国債・借入金残高の種類別内訳(単位: 億円)

合計	6,105,232	内国債	4,406,824	普通国債	3,886,596	建設国債	2,112,495
	100.0		72.2		63.7		34.6
						特例国債	1,540,678
							25.2
						減税特例国債	63,893
							1.0
						国鉄清算事業団承継借換国債	141,376
							2.3
						国有林野事業承継借換国債	28,155
							0.5
				財政投融资特別会計国債	438,974		
					7.2		
				交付国債	3,469		
					0.1		
				出資国債等	23,684		
					0.4		
				預金保険機構特例業務基金国債	—		
					—		
				国鉄清算事業団債券等承継国債	54,100		
					0.9		
		借入金	1,095,877	借入金	648,968		
			17.9		10.6		
				短期借入金(5年未満)	446,909		
					7.3		
		政府短期証券	602,531	食糧証券(年度越えの額)	12,531		
			9.9		0.2		
				外国為替資金証券(年度越えの額)	590,000		
					9.7		

出所: (財)大蔵財務協会編『財政データブック(平成13年度版)』

注: 1. 本表は、13年度当初予算の計数である。

2. 単位未満四捨五入してあるので、合計において合致しない場合もある。

図表8 平成13年度末（見込み）の国及び地方の公債・借入金残高

(単位:億円、%)

	金額	構成比	対GDP比
国の長期債務残高	6,105,232	79.2%	117.7%
内国債残高	4,406,824	57.2%	85.0%
(うち普通国債)	3,886,596	50.4%	
(うち財投債)	438,974	5.7%	
(その他)	81,253	1.0%	
借入金残高	1,095,877	14.2%	21.1%
政府短期証券	602,531	7.8%	11.6%
地方の借入金残高	1,884,786	24.5%	36.3%
国及び地方の重複分(差し引き)	-284,521	-3.7%	
合計	7,705,497	100.0%	148.6%

資料:財務省『参議院予算委員会資料』
『財政データブック(平成13年版)』より作成
注:GDPは政府経済見通しによる。

(参考)21世紀の資金の流れの構造変革に関する研究会
『主要な公的債務の現状とその管理を巡る課題について』より作成

1. 特別会計の債務の現状(平成11年度末の残高ベース)

 長期の借入金(1年以上) 61.9兆円
 短期の借入金(1年未満) 23.3兆円

2. 特殊法人(平成11年度末の残高ベース)

 a. 資金運用部特別会計から 184.9兆円
 b. 簡易生命保険特別会計から 43.4兆円
 c. 政府保証債・政府保証借入金 20.8兆円

* 財政投融资計画に残高を有する47特殊法人の財政投融资をつうじた借入残高

3. 政府保証(平成11年度末の残高、実績見込み)

 政府保証債券 34.7兆円
 政府保証借入金 17.3兆円

(2)隠れている大きな赤字

ただこの770兆円という数値は一般政府部門であるので、いわゆる特殊法人が入っていない。この特殊法人の分類は、単純には理解し難く、公団は特殊法人であるが、事業団は特殊法人ではなく一般政府に入っている。我々の感覚から言うと、公団の方が企業的な色彩が弱くて一般政府で、事業団の方が企業に

近いようなイメージである。国民経済計算上は、事業団は一応把握されているが、公団といわゆる特殊法人の債務が把握されていない。財務省によれば、770兆円までは資料を公開しているということであり正確な数字である。残るは特殊法人の借金がいくらあるかという点で、この数字を推定すればよい。

79 特殊法人の合計で、資産が508兆円あり、資本が33兆円あり、負債は474兆円ある（財務省資料）。重複部分の調整は行ってないということなので、その調整が必要であるが、財務省の公表数字に単純加算すると1,000兆円を越えることになる。

更に、地方自治体の一般政府部門には、一般会計と水道事業などの会計は含まれるが、本当の事業会計や地方が抱えている特殊法人は含まれていないので、その赤字を組み込む必要がある。それを含めるとかなり巨額の赤字になるであろうと推定される。そのようにして別途把握すれば、正確ではないが、大体の数字の推測ができる。これだけの資料で、限定的に地方自治体の特殊法人は除くということにして、重複部分の計算が行えれば、大体どこにどの程度の赤字があるかが分かるようになる。

今回の大きな研究テーマの一つは、政府部門全体の債務は600兆円とか700兆円とか言われているが、一体どこにどの程度の赤字があり、どの程度の借金が隠れているのかを明らかにするということであつた。国民経済計算をベースにして、政府が公表している数値に更に短期証券を加えると、770兆円程度に膨れ上がり、その他に隠れている赤字が特殊法人としてある。多分1,000兆円を下らない金額が地方と特殊法人を全て合わせるとあるのではないかとことが言える。

先に見た通り、日本は小さな政府の大きな赤字という構造である。6%程度の財政赤字であっても大きな財政であれば何とかなるかもしれないが、小さな政府にもかかわらず大きな赤字を抱えてしまっている。

しかも実際の中央政府の赤字だけではなくて、非常に入り組んだ赤字構造が

出来上がり、特殊法人、地方自治体、地方の公企業、その他にも財政赤字があり、それがいつ何時出てくるか分からない。特に、地方自治体において債務保証をしている公団などが突然破綻すると、その赤字負担が急にその地方自治体に波及してくることになり、地方の行政サービスの水準低下をもたらす危険性がある。隠れている赤字は国民・地域住民にとってなかなか推測が付きにくく、非常に憂慮すべき状況となっている。

3. 転換期におけるハンドルの誤操作

(1) 「増税なき財政再建」路線 企業の合理化と低金利政策

1980年代は日本経済の転換期であった。それは、日本が先進国のキャッチアップを終えた時期である。と同時に、日本のキャッチアップを可能にした高い貯蓄率と、それによる高い設備投資が高い生産性の向上を可能にするという構造が実現していた。

貯蓄率が高く、生産性も高いという日本の経済的パフォーマンスは、1980年代に円高を進行させることになるが、これは日本的経営が順調に機能していた頃で、企業努力によって円高不況を吸収することができた。企業努力によって失業率も上昇することもなく円高を克服して、そして高い経済成長率を実現するというように、経済的なパフォーマンスは良好であった。

当時、日本経済にとって大きな課題とされたのは財政赤字の解消であり、財政のスクラップ、つまり財政赤字を解消すべく努力が始められた。「増税なき財政再建」路線である。そのため、無駄な経費の削減を行うことになるが、特に無駄な経費として考えられたのは公共事業関係費であった。図表9は、公共事業関係費当初予算の推移を示すものであるが、1980年（昭和55年）から大体横ばいであった公共事業関係費は、84年（昭和59年）、あるいは明確には85年（昭和60年）からであるが、毎年公共事業費を前年度比2%ずつ減少させてい

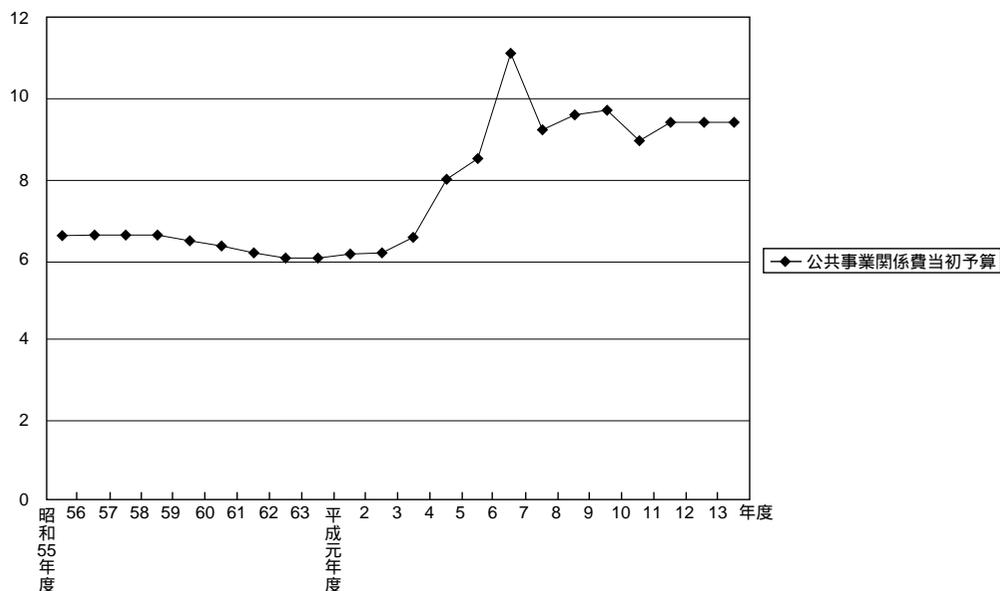
る。バブル崩壊が90年（平成2年）であり、それまでは公共事業費は抑え続けられていた。

85年のプラザ合意により一挙に円高が進行し、円高不況となるが、財政では増税なき財政再建によって、公共事業費は抑えられていた。この時期は、不況に対処するため、金融政策による低金利政策がとられた。他方、企業は合理化によって円高不況に対応してきた。

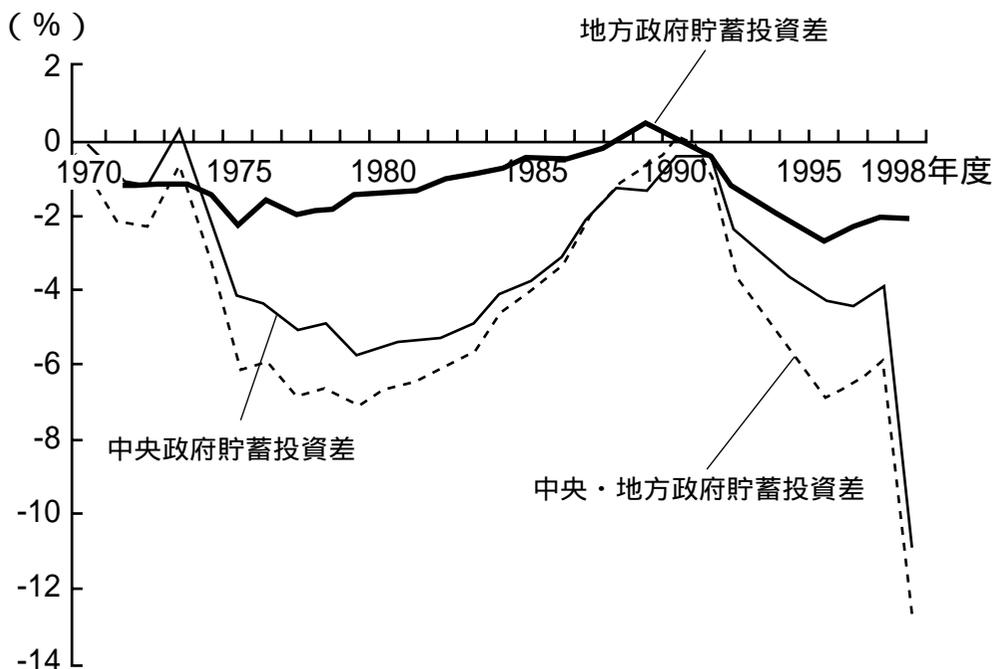
図表10は、中央・地方政府の貯蓄投資差の対名目GDP比であり、経常収入と経常支出の差額、つまり公共投資を除く財政の赤字を示している。これを見ると、公共投資をしなければ地方自治体の場合には90年にはわずかではあるが黒字を実現していた。85年以降、バブル景気によって急速に税収が増加して、経常経費、つまり投資的経費を除けば地方は財政黒字になっていた。国の方も増税なき財政再建の結果、90年には赤字公債ゼロが実現した。一応、財政再建の目標である、赤字国債からの脱却という目標は、90年のバブル期には達成されたのである。

図表9 公共事業関係費当初予算

単位：兆円



図表 10 中央・地方政府の貯蓄投資差の対名目 GDP 比



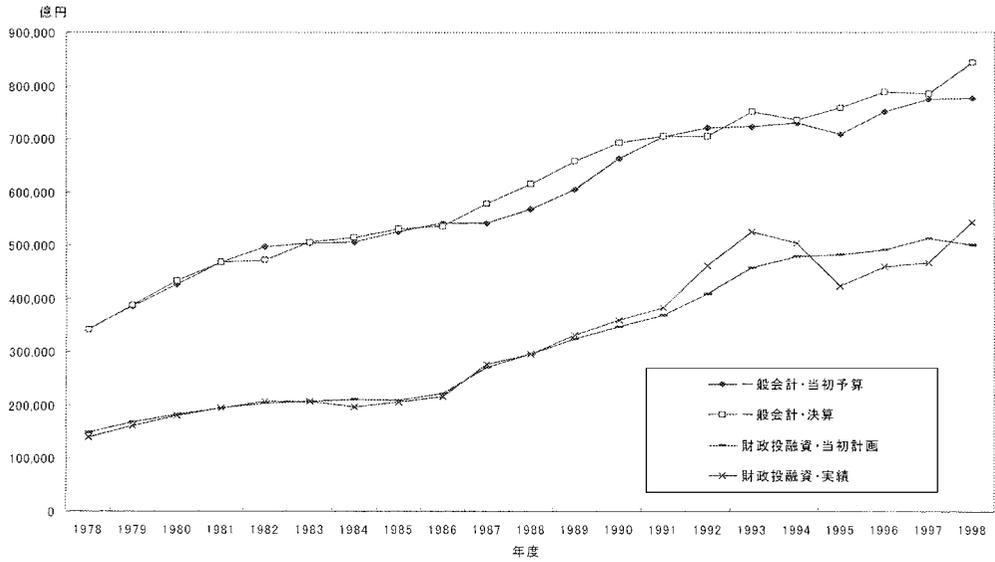
(資料) 国民経済計算。

(2) 外圧で歪められた財政とバブル期の財政運営

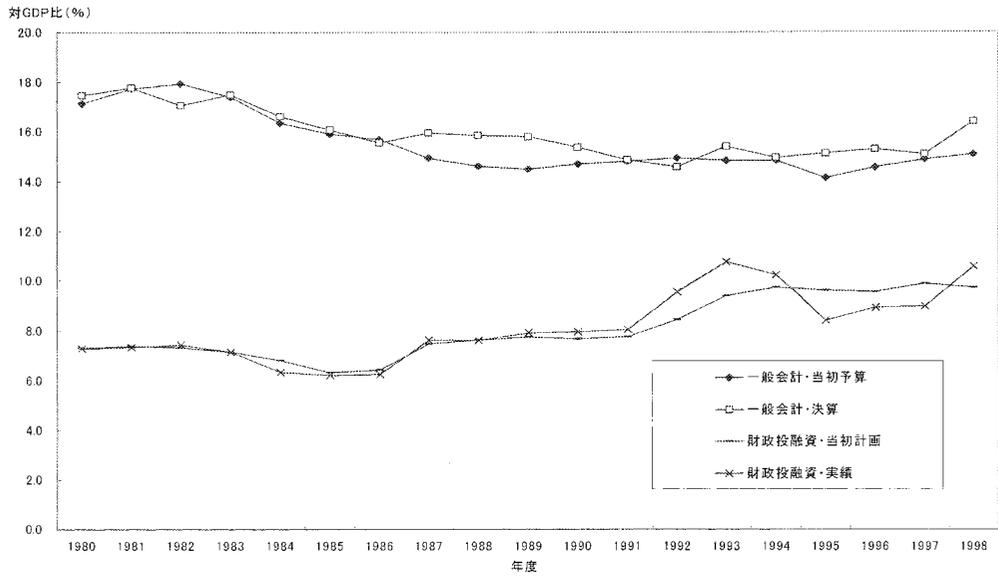
バブル期の財政運営

次に、公共投資を含めて、日本の1980年代後半から90年代初めのバブル期の財政運営について見ることにする。図表11は、一般会計と財政投融资の予算と決算の実額が、図表12ではその対GDP比が示されている。これを見ると、一つは、決算額が予算額を歳出ベースで上回っているというのがバブル期の特色である。次に、図表13は国税収入の当初予算と決算額の実額と図表14にはその対GDP比が示されている。80年代の後半と90年代を見ると、税収の当初の見積りが低く、決算額が当初予算の額を上回っている。つまり、予算の税収見積りよりも決算で税収が増えていく。決算で税収が増えていった部分を、後で歳出に使うので、図表11で見たように一般会計と財政投融资

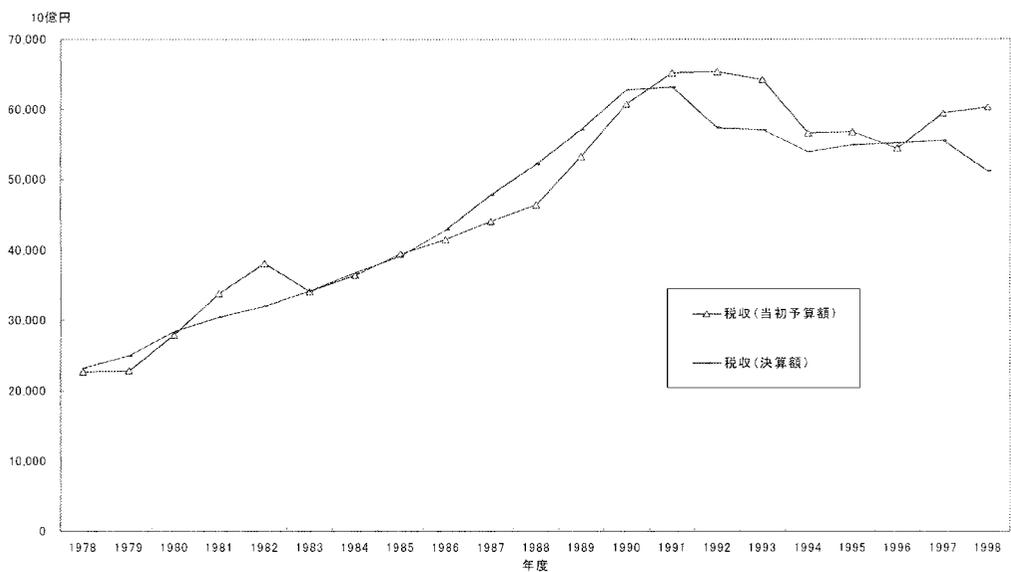
図表 11 予算額 vs 決算額（一般会計と財政投融资）



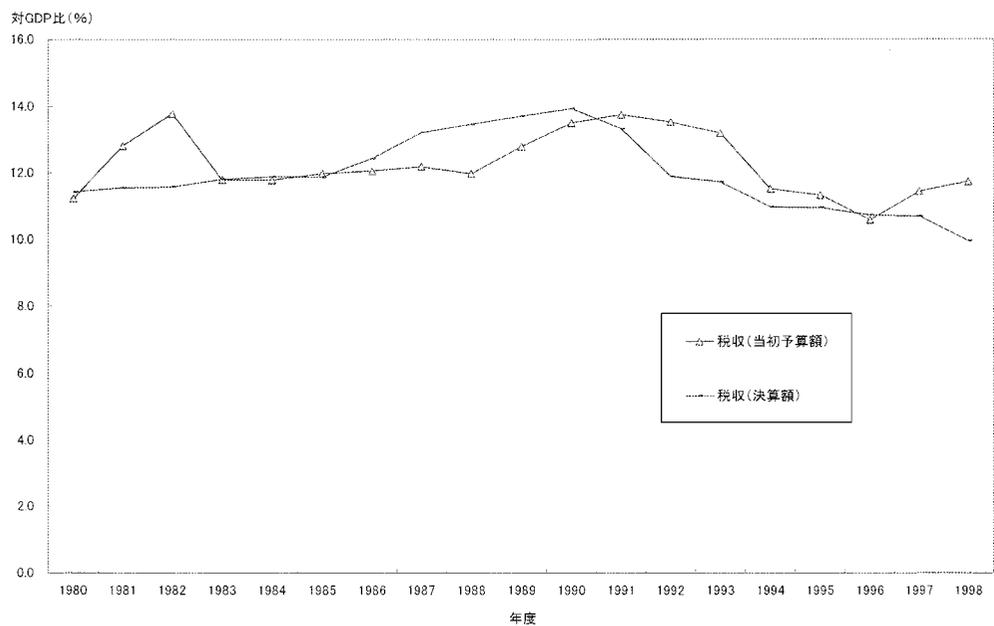
図表 12 予算額 vs 決算額（一般会計と財政投融资 / 名目 GDP 比）



图表 13 国税收入 当初予算額 vs 決算額



图表 14 国税收入 当初予算額 vs 決算額 (名目 GDP 比)



の支出額では決算額が予算額を上回ることになる。後述するが、当時、特別会計などに一般会計から繰り入れる余裕が出てきている。日本の中央政府の財政は、先に指摘したように、人件費・物件費の割合が低く、国債費の20%を除けば、後は特別会計や特殊法人、地方公共団体への資金配分である。その資金配分をかなり大きくしながら歳出を膨らませたというのがバブル期の公共投資を含めた財政運営の特徴であった。

外圧で歪められた財政

円高不況時に低金利政策を採用するが、それと同時に、この時にアメリカより予算の編成過程に急速な圧力が加わる。つまり、円高基調を解消するために内需を拡大する。また、ODAを拡大したのもこの時期である。日米構造協議によって、内需拡大のために430兆円の公共事業を実施することが約束された。その後、その額は六百数十兆円にまで拡大する。公共事業実施に対する圧力が掛かるが、公共事業関係費は財政再建のために抑えられてきた。ところが、公共事業総量はやらなければいけないという事態に直面する。

このようなジレンマの中で、どのような政策がとられたのだろうか。図表15の行政投資総額の推移（国と地方自治体の合計）に示されているように、国の一般会計では抑えているが、1985年（昭和60年）を底にして、つまりプラザ合意後に内需拡大の圧力が強くなると共に、急速に行政投資を増やしている。これは行政投資だけであるので、政府関係機関、特殊法人が行っている分は含まれていない。図表16に、それを含めた分がある。これを見ると、アメリカが内需拡大を要求してきた頃から国の一般会計における公共事業関係費は減っているにもかかわらず、市区町村と都道府県の公共投資は増加している。

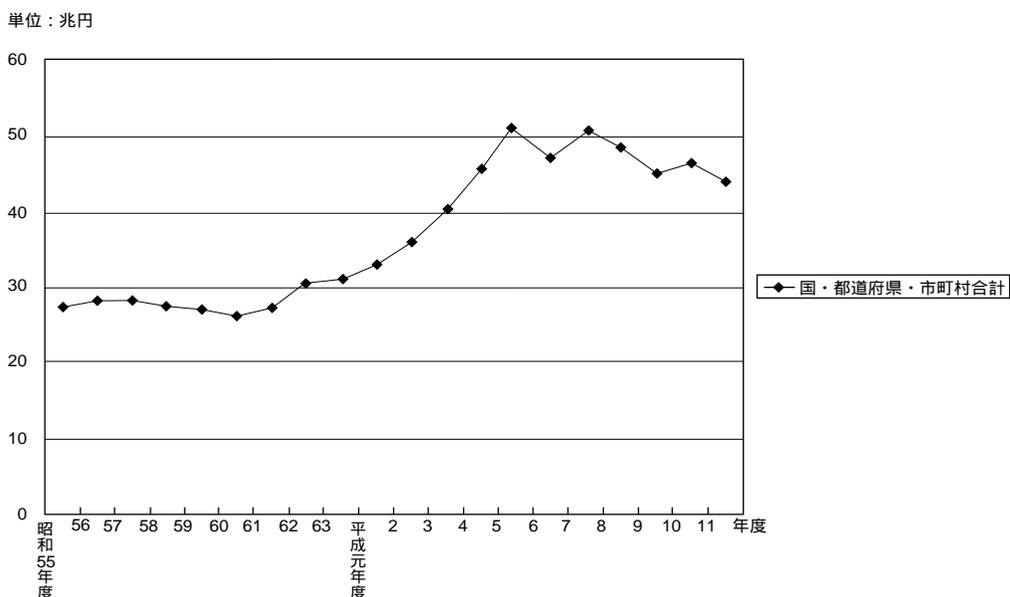
国の公共事業関係費は公共事業を行う地方自治体などへの補助金であり、国の財政再建のために一般会計からの補助金は減らしたということである。

補助金は減らしたが地方自治体に公共事業を行わせた。当時は、まだ、地方自治体の財政は良好だったので、補助率も引き下げられた。例えば、今まで国が70%負担していたのを60%なり、50%へと引き下げて、残りを地方自治体の負担とした。これがジレンマを解消するために行われた対策の一つである。

もう一つは、地方債を発行させて地方単独事業を急速に増加させる。地方債で事業を行えば、後で地方交付税により地方債の償還資金の裏打ちをすることで、地方単独事業を行わせた。

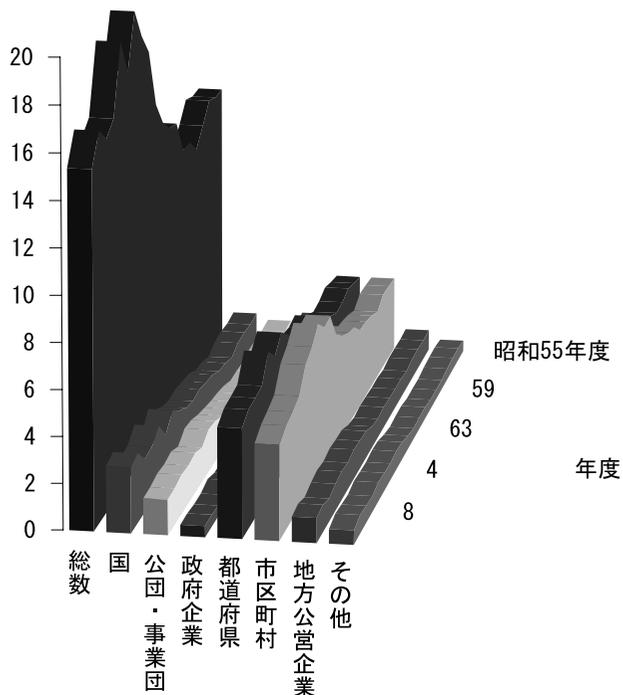
この間の動きを示しているのが、図表17の地方公共団体の普通建設事業費の推移（純計額）である。80年代では補助事業費の額がつねに高く、ついで単独事業費、そして国の直轄事業の地方負担金となっていた。図に示されているように、補助事業は徐々に減っていくが、85,86年を境に単独事業が急速に増えていく。国の公共事業費は抑えられて、地方の補助事業費の負担を増やし、かつ単独事業を大幅に増加させていったのである。

図表 15 行政投資総額の推移



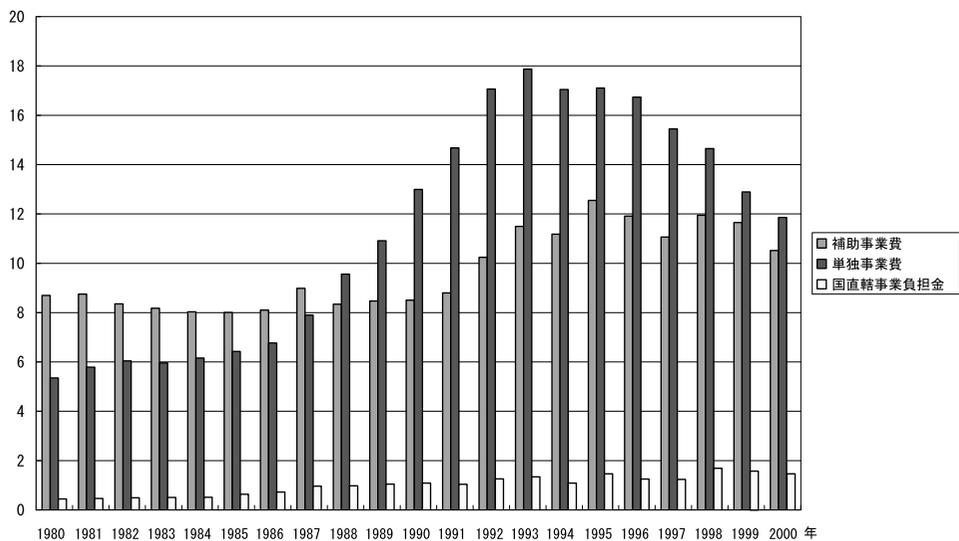
図表 16 発注者別・事業種別 - 総工事費評価額

単位：兆円



図表 17 普通建設事業費の推移（純計額）

単位：兆円



日本の地方財政の赤字は世界の国々から見ても突出している。地方財政は原則として赤字を出さないのであるが、日本の地方財政が赤字になったのはこのような単独事業の増加が背景にある。ただし、この単独事業も93年頃をピークに急速に減少してきている。

このように地方自治体の公共事業を大幅に増加させたが、それだけではアメリカから要求されている400兆円、600兆円という公共事業の量に満たない。そこで、道路公団や政府関係機関に、財政投融資を使って公共事業を行わせた。当時道路公団などは、これ以上の借入金増加は経営上問題が生じるとして難色を示したが、無理に借入による事業を行わせている。更に、それでもまだ足りないので、事業量確保のために民活と称して民間資金を導入して本四架橋を三つ作る、関西国際空港を作る、東京湾横断道路を作るというビッグプロジェクトが実行された。このようにして、総量としてアメリカが要求した400兆円なり600兆円の公共事業は確保された。

国の一般会計の公共事業関係費は減らしているなので、政府の特殊法人が動員され、特殊法人に後で赤字の原因となるような資金が導入されるということが、この時期にインプットされた。

(3) 転換期におけるハンドルの誤操作

図表18の公的資本形成と純輸出の成長寄与度を見ると、日本が先進国へのキャッチアップを果たした1980年代以降、日本の景気を牽引していったのは85年までは明確に輸出であった。プラザ合意により85年に急速な円高となったことにより、その後の景気は公的固定資本形成、つまり公共事業が景気の牽引力となっていった。

問題は、その時に財政政策の課題は、公共事業であったのかということである。重化学工業から知識集約産業へと大きく産業構造が転換しようとしている時期の政策として正しかったのかという問題である。ヨーロッパでは研究開発

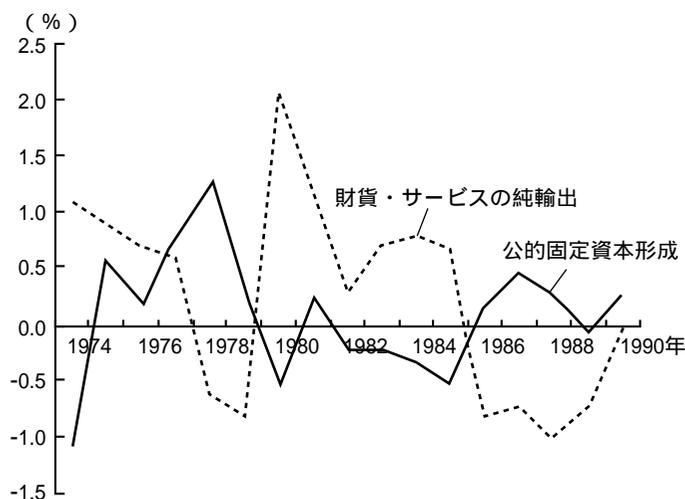
や教育へと戦略的に投資が転換していた時に、日本はアメリカの要求に伴う政治的圧力により公共事業の拡大による固定資本形成に資金配分が偏重してしまった。確かに、民活などで公共事業が活発になるので一旦景気は良くなるが、新しい産業が生まれて、そこに投資資金が向かい、新しい需要を喚起して持続的な成長につながるという好循環にはならなかった。

新しい産業による新しい供給が生まれなかったので、民間サイドでも古い需要の高級化による需要の喚起が図られ、国産高級車やデラックスなビルに対する需要を増加させた。加えて、既存のストック、つまり土地や株式に資金が向かい、バブルを招来することになってしまった。バブルで税収は増えるが、新しい産業は結局生まれてこなかった。

政策が主導的に産業構造を変えていく方に資金を活用すべきであったのに、日本はその選択を誤ったとすることができる。

もちろん産業構造を転換するといってもモノづくりがなくなるわけではないが、例えば人間が鉄から鋏を作った時に、その鋏を作るまでに様々な人間の経

図表 18 公的資本形成と純輸出の成長寄与度



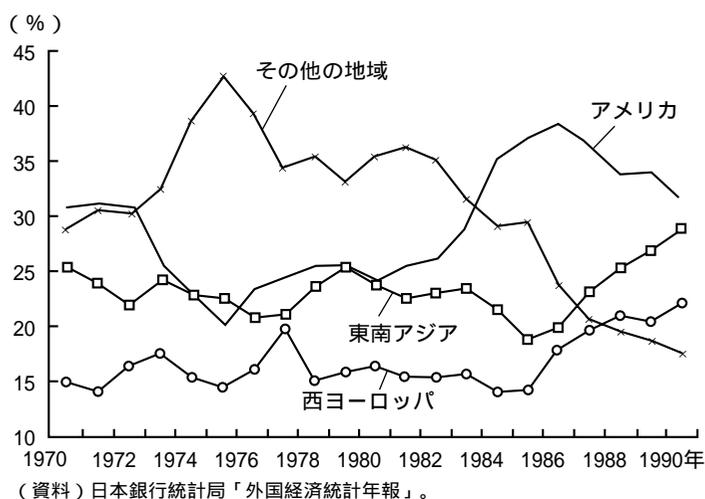
(資料) 国民経済計算。

験や知恵を入れている。しかし、鋏を作るよりも自動車や家庭電化製品や医療機器を作った方が、そこに多くの情報量などを入れることができる。80年代以降、物質量よりも情報量のプライオリティの方が高くなるという大きな転換期であった。日本は、外圧もあり、その転換期においてハンドルを誤操作したのではないか。

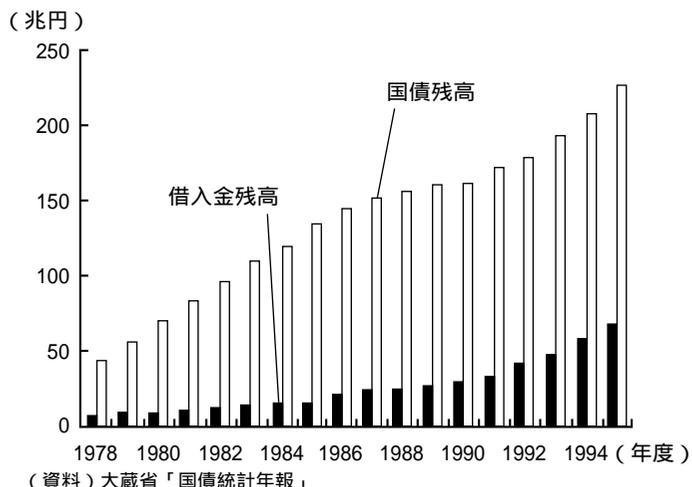
80年頃から日本の輸出構造は大きく変わる。図表19の地域別輸出構成比の推移を見ると、日本は必ずしも輸出でアメリカに依存しているという体制ではなかったが、85年以降は輸出におけるアメリカへの依存度は顕著になる。アメリカの顔色を窺わなければいけないほど輸出がアメリカからの外需依存になっている。

図表20の国債残高と、特別会計・政府関係機関などの借入金残高の推移を見ると、国債残高も増えているが、それ以上に特徴的なのは、85年頃から借入金の残高が増えていることである。無理な公共事業の拡大によって、公共部門に変則的に赤字が埋め込まれるような仕組みになっていった。経済成長率が急速に低下する中で、地方も経常収入と経常支出の差すら赤字に陥るといった時代になっている。

図表 19 地域別輸出構成比の推移



図表 20 国債残高、借入金残高の推移



バブル以降の景気対策として、90年代には公共事業と減税による景気対策が行われている。これにより財政赤字はますます90年代に増えていく。しかも、その背後には80年代に訳も分からないところに赤字が生じるような仕組みが出来上がっており、これが財政の不透明性を作ってしまった。

更に、減税が行われる一方で、政治的な抵抗の少ない社会保険料の値上げが行われてきている。現在社会保険料は国税の負担率を追い越しており、国民の最大の負担になっている。しかも、その負担は特別会計を通じて、財政投融资につながるといった構造になっている。

(4) 不透明な「大きな赤字」の形成過程

どのようにして不透明な「大きな赤字」が形成されたのか。1992年頃からバブルがはじけ、92, 93, 94年のバブル後の不況下における財政運営では決算と予算の差が、一般会計ではそれほどないが、財政投融资で当初計画よりも決算を大きく膨らませるといった事態が生じた(図表12)。この動きから、バブル後の景気対策には、財政投融资の資金がかなり動員されたことが推測できる。その

後 90 年代後半は、今度は一般会計の決算が、バブル期ほどではないが、予算を上回っており、逆に財政投融资は決算が予算を下回っている。98 年には財政投融资と一般会計が共に予算よりも決算を膨らませている。このような財政運営が行われた。

図表 13 の国税収入を見ると、91 年頃から 93、94 年と、バブル後の不況下では税収の見積り通りに決算が上がってこない。歳出の予算と決算は一般会計で合わせているので、その差額を埋めているが、それは国債などの引受を財政投融资などの資金を導入しながら埋め合わせていった。そして 94、95、96 年になり、税収がほぼ見積りと合ってくる。この時は先ほど見たように財政投融资の歳出を減らしている。

しかし 97 年には金融破綻が生じて、また不況が深刻になり、国税収入の見積りに対して決算の方はそれほど上がってこない。しかし不況対策はしなければいけないので、歳出を上げ、かつ財政投融资も動員する。

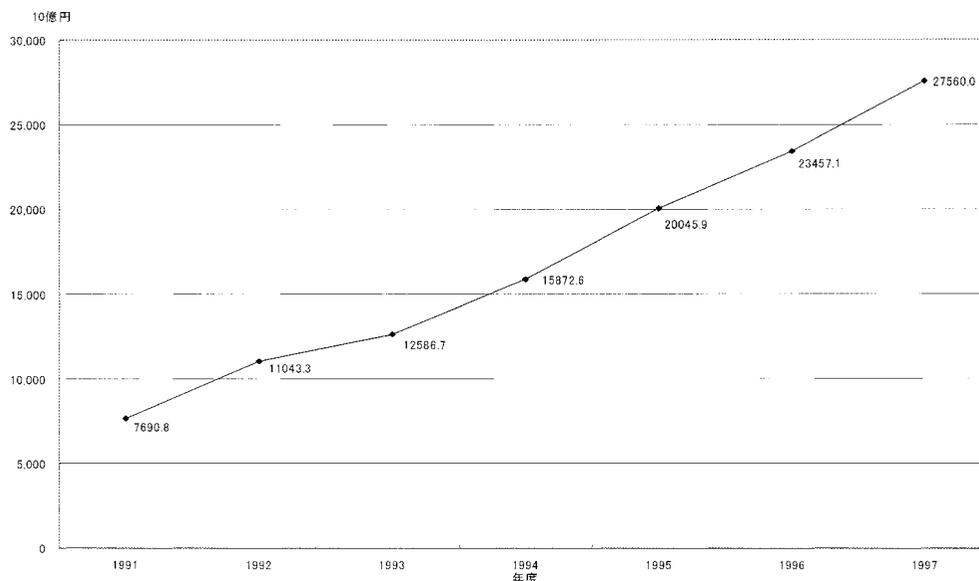
一般会計から繰り入れることのできる資金が少なくなると、借金が特別会計や特殊法人などで膨らんでいく。図表 21 を見ると、93 年頃までは比較的なだらかであるが、その後特別会計の借入金は急速に増えている。国債残高の増加、特別会計の借入金の増加だけではなく、国債の民間消化においても懸念材料がある。国債発行額の民間消化分の推移を見ると（図表 22）、2～6 年物の中期債が 97、98 年頃から急速に増え始めて、現在では長期債と逆転している。長期債は徐々に減少している。国債発行が中期債中心で行われると、償還期間が短くなることから財政運営は更に難しくなる。

図表 23、24 は一般会計の経費構造をバブル期の 88 年を境として、それ以前の 10 年間とそれ以降の 10 年間で、どのように経費構造が変わったのを見た表である。まず、図表 23 の当初予算について見る。社会保障関係費はあまり変わっていない。教育費は徐々にウェイトが落ちている。当然であるが、国債費は右上がりになっている。地方交付税交付金は国債費と同じように、伸び率は

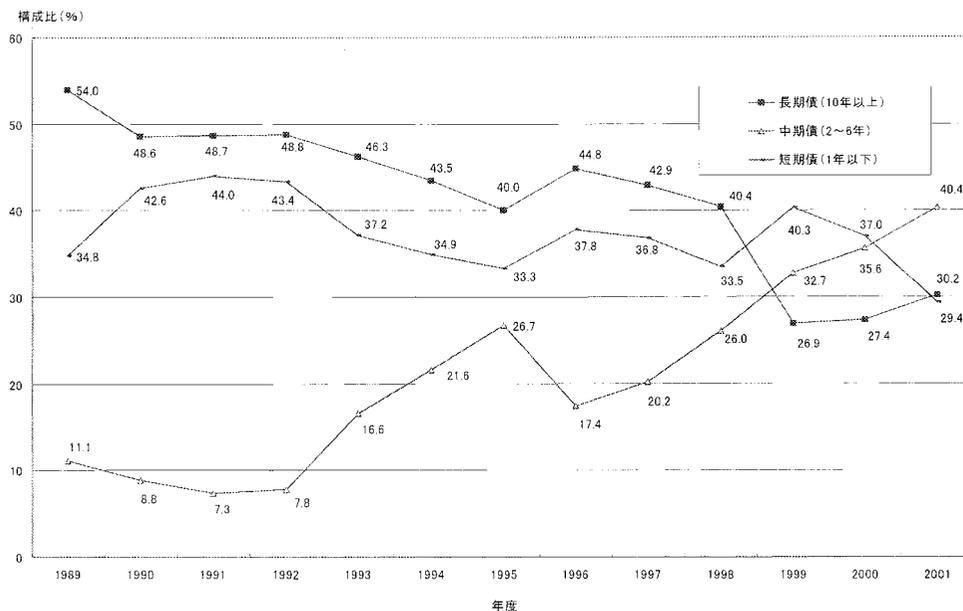
減少しているが、国債費と同様に徐々に右上がりである。しかし、図表24の決算を見ると、地方交付税交付金は78年が16.2%、バブル期に21.2%まで上昇して、98年には元に戻っており、凸字型になっている。地方交付税交付金には特別会計借入があったので、バブルの時には税収の増加分により当初予算を上回る繰り入れを行い、その借入金を返そうとした。しかしバブル後の税収低迷により予算以上に繰り入れる余裕がなくなり、また元に戻ったということであろう。産業投資特別会計も、凸字型に近くて、78年には繰り入れが行われていなかったが、バブル期に税収に余裕があり繰り入れをした。しかし98年には繰り入れる余裕がなくなり0.2%まで低下している。

公共事業の決算について見ると、78年では17.0%であるが、バブル期の中曽根内閣の時に10.9%に抑え、98年にはまた15.4%まで戻っている。それから、中小企業対策費も不況対策であるので、同じような傾向で、比重は小さいが、0.7%であったのがバブル期に0.4%まで低下して、それがまた1.2%へと上昇している。これらはU字型になっている。

図表21 借入金（特別会計）の推移



図表 22 国債発行額（民間消化分）の推移（構成比）



図表 23 一般会計項目別歳出（当初予算）

当初予算 年度	単位：10億円			構成比（％）		
	1978	1988	1998	1978	1988	1998
社会保障関係費	6,781	10,384	14,843	19.8	18.3	19.1
文教及び科学振興費	3,851	4,858	6,345	11.2	8.6	8.2
国債費	3,222	11,511	17,262	9.4	20.3	22.2
恩給関係費	1,329	1,879	1,530	3.9	3.3	2.0
地方交付税交付金	5,621	10,905	15,870	16.4	19.2	20.4
借入金等利子財源繰入	227			0.7		
防衛関係費	1,901	3,700	4,939	5.5	6.5	6.4
公共事業関係費	5,450	6,082	8,985	15.9	10.7	11.6
経済協力費	263	682	980	0.8	1.2	1.3
中小企業対策費	205	195	185	0.6	0.3	0.2
エネルギー対策費	273	461	668	0.8	0.8	0.9
食糧管理費	842	448	269	2.5	0.8	0.3
産業投資当別会計へ繰入		1,300	159		2.3	0.2
その他の事項経費	3,825	3,939	5,278	11.2	6.9	6.8
公共事業等予備費	200			0.6		
予備費	300	350	350	0.9	0.6	0.5
合計	34,295	56,699	77,669	100	100	100

（注）各項目毎に10億円未満切り捨てをしており、合計が一致しない場合もある。

図表 24 一般会計項目別歳出（決算）

決算 年度	単位：10億円			構成比（％）		
	1978	1988	1998	1978	1988	1998
社会保障関係費	6,734	11,747	15,658	19.8	19.1	18.6
文教及び科学振興費	3,881	4,981	7,124	11.4	8.1	8.4
国債費	3,231	12,030	17,698	9.5	19.6	21.0
恩給関係費	1,331	1,880	1,547	3.9	3.1	1.8
地方交付税交付金	5,525	13,031	14,304	16.2	21.2	17.0
借入金等利子財源繰入	215			0.6		
防衛関係費	1,862	3,669	4,956	5.5	6.0	5.9
公共事業関係費	5,796	6,676	13,034	17.0	10.9	15.4
経済協力費	259	728	1,081	0.8	1.2	1.3
中小企業対策費	226	253	979	0.7	0.4	1.2
エネルギー対策費	216	452	718	0.6	0.7	0.9
食糧管理費	934	477	267	2.7	0.8	0.3
産業投資当別会計へ繰入		1,271	159		2.1	0.2
その他の事項経費	3,878	4,269	6,861	11.4	6.9	8.1
公共事業等予備費						
予備費						
合計	34,096	61,471	84,391	100	100	100

（注）各項目毎に10億円未満切り捨てをしており、合計が一致しない場合もある。

つまり、バブル期を境としてU字型と、凸字型と、国債費のように右上がり
と、教育費のように右下がりの4種類がある。このように複雑な経費構造になっ
ている。

図表 25 , 26 を見ると、特別会計についても同じことを言うことができる。例
えば、図表 26 で交付税譲与税特別会計の決算を見ると、78年18.0%、88年12.2
%、それが少しではあるが98年には13.3%へと上昇している。一般会計では地
方交付税交付金は凸字型になっていたのが、特別会計では逆にU字型のよう
になっている。これは特別会計における借金がかなり増えているということを意
味する。

図表 27 の主要特別会計の項目別借入金を見ると、「交付税及び譲与税配布金
特別会計」では、一般会計からの受け入れが78年に49.5%あり、バブル期には
一般会計に余裕ができたので70.4%まで上昇していたが、いまや一般会計から
の繰り入れが39.2%にまで低下している。このため、借入金は78年の44.3%が
88年に25.6%まで低下した後、98年には58.1%にまで上昇している。

図表 25 特別会計・主要会計別歳入決算

歳入決算額（10億円）	構成比（％）					
	年度	1978	1988	1998	1978	1988
食糧管理特別会計	9,270	5,455	4,217	12.9	3.2	1.4
厚生保険特別会計	9,072	24,632	41,442	12.6	14.3	13.5
国民年金特別会計	3,267	14,229	22,432	4.5	8.2	7.3
労働保険特別会計	3,461	6,719	8,575	4.8	3.9	2.8
交付税及び譲与税配布特別会計	11,266	18,591	36,557	15.7	10.8	11.9
国債整理基金特別会計	12,397	45,950	92,912	17.2	26.6	30.3
道路整備特別会計	1,997	3,151	5,984	2.8	1.8	2.0
郵政事業・郵便貯金・簡保特別会計	9,274	27,019	38,513	12.9	15.7	12.6
その他	11,949	26,751	55,781	16.6	15.5	18.2
合計	71,958	172,501	306,416	100	100	100

（注）各項目毎に10億円未満切り捨てをしており、合計が一致しない場合もある。

図表 26 特別会計・主要会計別歳出決算

歳出決算額（10億円）	構成比（％）					
	年度	1978	1988	1998	1978	1988
食糧管理特別会計	9,267	5,438	4,210	14.8	3.7	1.5
厚生保険特別会計	5,926	18,900	36,325	9.5	12.8	13.3
国民年金特別会計	2,091	13,046	20,886	3.3	8.8	7.7
労働保険特別会計	3,137	5,478	7,866	5.0	3.7	2.9
交付税及び譲与税配布特別会計	11,251	17,996	36,188	18.0	12.2	13.3
国債整理基金特別会計	10,913	39,396	86,498	17.4	26.7	31.7
道路整備特別会計	1,987	3,071	5,331	3.2	2.1	2.0
郵政事業・郵便貯金・簡保特別会計	7,508	26,083	33,582	12.0	17.7	12.3
その他	10,470	18,080	41,687	16.7	12.3	15.3
合計	62,552	147,492	272,579	100	100	100

（注）各項目毎に10億円未満切り捨てをしており、合計が一致しない場合もある。

図表 27 主要特別会計 項目別歳入

(食糧管理特別会計合計) 10億円 %

	1978年度	1988年度	1998年度	1978年度	1988年度	1998年度
歳入合計	9,270	5,455	4,217			
売払代・納付金	1,396	1,336	540	15.1	24.5	12.8
一般会計より受入	631	262	247	6.8	4.8	5.9
他勘定より受入	4,943	1,642	2,254	53.3	30.1	53.5
調整勘定より受入	127	1,347	125	1.4	24.7	3.0
雑収入	5	15	14	0.1	0.3	0.3
前年度剰余金受入	5	41	19	0.1	0.8	0.5
その他(印紙・証券・借入金収入)	2,161	811	1,015	23.3	14.9	24.1

(厚生保険特別会計) 10億円 %

	1978年度	1988年度	1998年度	1978年度	1988年度	1998年度
歳入合計	9,202	24,632	41,442			
保険料収入	5,735	13,207	26,667	62.32	53.62	64.35
他勘定より受入	51	251	388	0.56	1.02	0.94
一般会計より受入	914	3,731	3,845	9.94	15.15	9.28
他会計より受入	0	1,960	2,510	0.00	7.96	6.06
拠出金・運用金・手当収入	1,434	3,992	6,490	15.58	16.21	15.66
借入金	942	1,407	1,479	10.24	5.72	3.57
雑収入	26	48	49	0.29	0.20	0.12
前年度剰余金受入	97	34	11	1.06	0.14	0.03

(国民年金特別会計) 10億円 %

	1978年度	1988年度	1998年度	1978年度	1988年度	1998年度
歳入合計	3,268	14,229	22,432			
保険料収入	832	1,284	1,971	25.47	9.03	8.79
一般会計より受入	1,351	1,497	1,545	41.36	10.53	6.89
他勘定より受入	6	2,976	2,839	0.21	20.92	12.66
拠出金・印紙売捌収入	776	7,722	14,567	23.76	54.27	64.94
運用収入	112	149	336	3.44	1.05	1.50
雑収入	8	7	10	0.27	0.06	0.05
前年度剰余金受入	179	590	1,161	5.50	4.15	5.18

(労働保険特別会計) 10億円 %

	1978年度	1988年度	1998年度	1978年度	1988年度	1998年度
歳入合計	3,497	6,718	8,530			
他勘定より受入	1,417	2,856	3,413	40.51	42.51	40.02
一般会計より受入	230	253	309	6.59	3.78	3.63
運用収入	37	100	122	1.07	1.50	1.44
保険料収入	1,424	2,831	3,335	40.74	42.15	39.10
その他(積立金・安定資金)	326	581	1,073	9.32	8.66	12.59
雑収入	34	69	267	0.99	1.04	3.14
前年度剰余金受入	26	25	7	0.76	0.37	0.09

図表 27 (続)

	10億円			%		
	1978年度	1988年度	1998年度	1978年度	1988年度	1998年度
(交付税及び譲与税配布金特別会計)						
歳入合計	11,596	18,501	36,458			
一般会計より受入	5,741	13,031	14,304	49.51	70.43	39.24
消費税	0	0	0	0	0	0
地方道路税	235	329	284	2.03	1.78	0.78
石油ガス税	16	15	14	0.14	0.09	0.04
航空機燃料税	3	10	16	0.03	0.06	0.04
自動車重量税	447	191	272	3.86	1.03	0.75
特別とん税	9	10	10	0.08	0.06	0.03
借入金	5,139	4,730	21,185	44.32	25.57	58.11
前年度剰余金受入	2	182	369	0.02	0.98	1.01
雑収入	0	0	0	0.0005	0.0014	0.0002

	10億円			%		
	1978年度	1988年度	1998年度	1978年度	1988年度	1998年度
(国債整理基金特別会計)						
歳入合計	12,397	45,950	92,912			
他会計より受入	10,660	22,338	43,773	85.99	48.61	47.11
租税	0	0	92	0	0	0.10
公債金	632	13,742	41,429	5.10	29.91	44.59
資産処分収入		2,850	855	0	6.20	0.92
配当金収入		36	27	0	0.08	0.03
運用収入	56	183	32	0.45	0.40	0.04
前年度剰余金受入	1,047	6,795	6,698	8.45	14.79	7.21
雑収入	0	3	2	0.0005	0.0074	0.0026

	10億円			%		
	1978年度	1988年度	1998年度	1978年度	1988年度	1998年度
(道路整備特別会計)						
歳入合計	1,997	3,151	5,894			
揮発油税		438	665	0	13.90	11.29
一般会計より受入	1,743	1,725	3,644	87.30	54.75	61.83
産業特別投資特別会計より受入		331	87	0	10.53	1.48
地方公共団体工事費負担金収入	201	481	838	10.11	15.29	14.22
償還金収入	1	13	69	0.10	0.43	1.18
附帯工事費負担金収入	22	35	62	1.12	1.14	1.05
受託工事納付金収入	14	62	51	0.71	2.00	0.88
前年度剰余金受入	10	49	454	0.51	1.57	7.71
雑収入	3	12	21	0.16	0.39	0.36

(注) 各項目毎に10億円未満切り捨てをしており、合計が一致しない場合もある。

このような形で、バブル期には一般会計から各特別会計に資金配分が可能で、それなりに特別会計も借入金を返すことができた。それが特別会計で歳出を減らすことができずに横ばいになってしまうと、一般会計からの繰り入れは税収の減少によりどんどん減らされるので、その分特別会計で赤字が膨らんでいく。図表26で特別会計の主要会計別の歳出決算を見ると、公債整理基金特別会計は国債整理のため右上がり一辺倒となり、厚生年金保険なども88年から98年に地方交付税とほぼ同じような動きになっており、一般会計からの繰り入れ減少により、それぞれの特別会計で赤字が増えている可能性がある。

以上のようなことが特別会計の動きから分かる。特殊法人については分析していないが、分析を行えば特別会計と同様なことが言えるはずである。特殊法人には補助金を出してサポートしていたのが、補助金が減少することにより、特殊法人の赤字が増加する。地方財政も同様である。交付税特別会計からそれほど配分できなくなると、地方財政でも赤字を増やさざるを得ないので、赤字を増やしていく。

国が特別会計や特殊法人、地方公共団体に資金を配って公共サービスを供給してもらおうというやり方でも、バブル期には借入を返すことができたりしていた。しかしバブルが終わり、一般会計から各特別会計や特殊法人に繰り入れられなくなると、赤字がどこにあるか分からないような形で広がってしまう。つまり一般会計はもちろん赤字になるが、それ以上に一般会計からの資金配分が減少したところで大きな赤字が急速に膨張し、合わせてみると雪ダルマ式に赤字が増大する。資金配分中心の日本の財政はこのようなメカニズムを内蔵している。

提 言

第1章 赤字財政からの脱却と財政改革の基本スタンス

1. 「有効な財政」への財政改革

歴史的教訓が教えるように、歴史的な大転換期には財政制度が危機に陥る。当然ながら財政も危機に陥る。しかし、この歴史的な大転換期には、新しい時代に相応しい、新しい制度が産声を上げようとする時でもある。そして、新しい時代を切り開き、国民経済を繁栄させるためには、よい財政制度がなければならない。

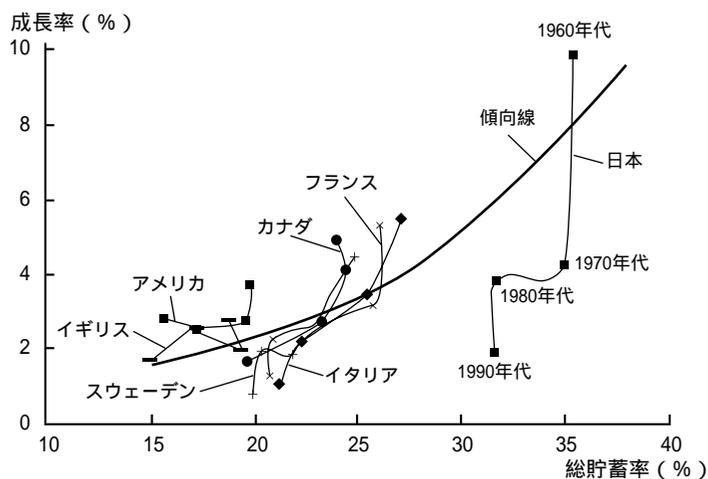
現在、日本が推し進めている構造改革の成功の鍵も、よい財政制度を構築することによって、財政が経済システムと社会システムを有効に機能させ、新しい社会を創出することにある。

日本は先進諸国へのキャッチアップを終え、フロントランナーとして走らなければならないようになった。しかし、フロントランナーとして日本が走っていくことを支えるような有効な財政にならなかったのが日本経済の長期低迷の原因である。

日本の貯蓄率は非常に高く、これが高度成長を支えた。図表28に主要先進国の貯蓄率と成長率の相関図がある。一般的に、貯蓄が伸びれば成長もするという動きをするが、日本の場合には一貫して貯蓄率が高い。ただ、強いて言えば、1960年代、70年代に日本は高かったが、キャッチアップを終えた80年代からはやや貯蓄率が落ちている。しかし、その低下もそれほど大きくはなく、先進国の中では非常に高い。経済成長率だけが、貯蓄率が高いにもかかわらず低下している。その原因は、この間の投資が研究開発、技術革新、生産性の向上及び新産業分野などに向かい、それが新たな需要を喚起するという有効な投資

という形で行われなかったということである。日本経済が成熟した80年代中頃に、財政は高い貯蓄を有効な投資に向かうように舵を切る必要があった。

図表 28 主要先進国の貯蓄率と成長率の相関



(資料) The World Bank, *World Development Indicators*.

また、70年代から日本は財政が赤字になる。特に、73年に福祉元年といって福祉を充実させたため、社会保障関係費が増大して、石油ショック後に財政が赤字となっていく。この時に社会保障のような経費は赤字で賄うのではなくて、安心のサービスは受益と負担に対する国民の合意の下で、皆で広く負担し合うために付加価値税のような制度の導入が必要であった。しかし実際には付加価値税が導入されなかったため、社会保障で赤字になるということが生じた。

こうした過去からの教訓を学べば、一刻も早く有効に機能する財政の形成に取り組まなければならない。国民の「共同の財布」である財政は、国民の共同の管理、つまり財政民主主義に基づいて運営されなければならない。そのためには、まず、財政の基本原則に立ち戻るべき時がきたと言える。

2. 財政情報の開示と説明責任の向上

国民が予算によって財政を管理していくためには、予算あるいは財政に関する情報が、国民に公開されなければならないというのは財政民主主義の基本となる原則である。この公開性の原則は、予算の数値の公開に止まらず、国民が財政運営についての的確に把握できることを要求している。

しかし、現在日本の財政は、複数の予算が複雑に錯綜し、政府が抱える債務の実態すら正確に把握することさえ困難になっている。先にも指摘したように、複数の予算は単純に並立しているわけではなく、一般会計から特別会計や政府関係機関への財源繰り入れを行ったり、逆に特別会計や政府関係機関から一般会計に利益の繰り入れを行うなど相互に密接に絡み合っている。更に、政府関係機関以外にも国の予算は、特殊法人や認可法人についても何らかの関与を行っている場合が多い（図表 29 , 30）。

一般会計、特別会計、政府関係機関の各々の予算は、一体として国会で審議・議決されるが、特殊法人や認可法人の事業計画や予算の関与のあり方は一定ではなく、国会の議決対象とはなっていない。更に、各特殊法人や認可法人の会計基準は統一されていないため、全体として財務状況を把握することが不可能になっている（図表 31）。

それは、政府会計の改革も困難にしている。本来、予算は現金主義に基づいて管理されてきた。予算の目的は、政府の活動をコントロールすることにあるため、現金主義会計が採用されてきたのである。しかし、財政が複数の予算を通じて特殊法人や認可法人への関与も拡大することによって、本来の財政の領域とお金儲けの領域の区分が曖昧となる一方、相変わらず現金主義会計を踏襲したため、政府活動によって発生する資産・負債を捉えることができなくなっている。

政府保有資産の市場評価の変化を示した資料は非常に少なく、負債に関する

情報については、「決算書」や「SNA」を通じて把握することができる。しかし、「決算書」は現金主義に基づいて作成されているため、保有資産の市場評価は考慮されていない。また、「SNA」は、部分的に発生主義を取り入れているが、債務負担行為やフローで見た年金債務や退職金債務は計上されていない。政府保有資産に関する情報は、『財政金融統計月報』の「国有財産特集」や『公共施設状況調』を通して知ることができるが、それらの資産は物量タームでしか記載されていないものもあり、金額タームで把握することができなくなっている。

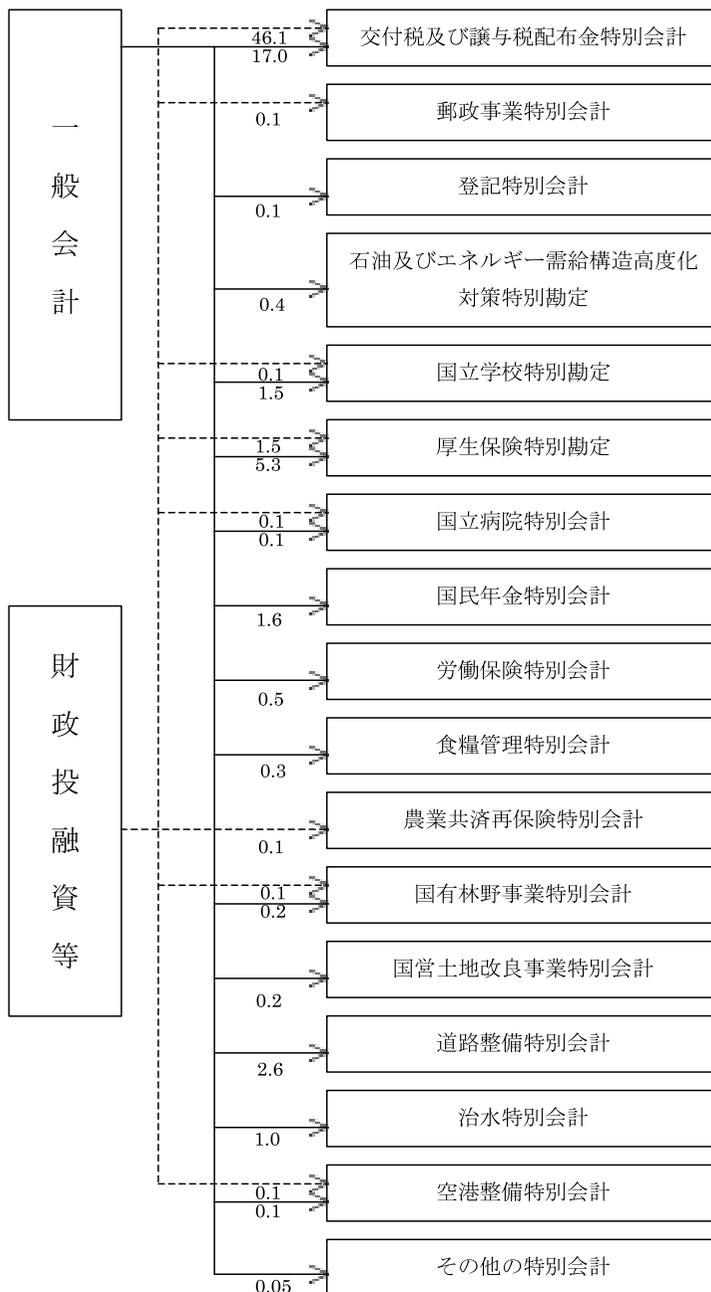
このように、政府保有の資産や負債に関する情報が不十分で、統一的に把握することが困難なため、政策コストを正しく認識することができないばかりではなく、政策評価の結果も大きく歪めることになる。

海外では、北欧諸国を中心に広がったニュー・パブリック・マネジメントの流れの中で、政府活動報告書や財務諸表の整備に代表される公会計改革が始まっている。

イギリスでは、United Kingdom National Accounts - The Blue Bookにおいて、収支計算書とバランスシートが示されている。また、個別の政策の理念・目的、支出計画といったより詳細な情報については、Resource Accounting and Budgetingを作成することによって、個々の政策の業績の測定及び改善を重視し、行政コストを明確にすることを目的としている。

日本においても、財政民主主義の基本に立ち戻るために、国民への財政情報の開示によって国民への説明責任の向上を目的とした政府会計の改革によって資源配分の改革に結び付ける必要がある。

図表 29 おもな特別会計における一般会計・財政投融资等からの資金のながれ



注1：平成14年度予算、単位は兆円

注2：数字は上段（点線）が財政投融资等からの資金のながれ、下段（実線）が一般会計からの資金のながれ

資料：財務省「財政統計 14年度版」をもとに作成

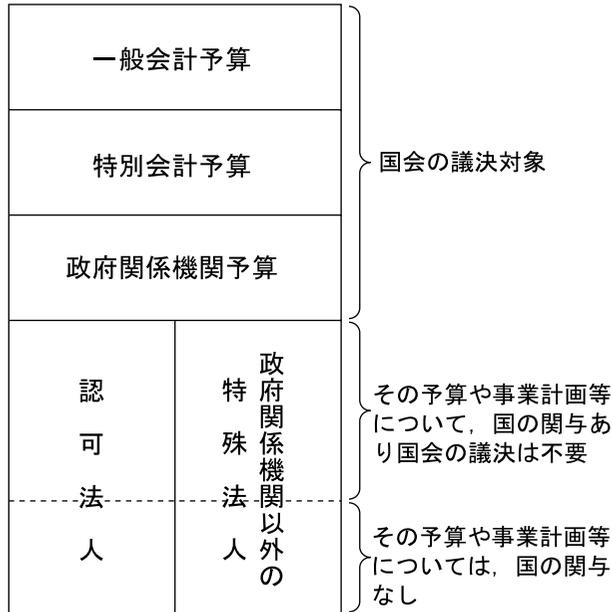
図表 30 おもな特殊法人に対する政府からの補助金、出資金の受け入れ

国民生活金融公庫	27.5
住宅金融公庫	375.9
農林漁業金融公庫	66.3
中小企業金融公庫	19.7
緑資源公団	173.5
首都高速道路公団	19.9
水資源開発公団	73.3
阪神高速道路公団	13.3
日本鉄道建設公団	130.0
石油公団	163.7
本州四国連絡橋公団	53.3
都市基礎整備公団	125.4
労働福祉事業団	96.1
簡易保険福祉事業団	19.8
環境事業団	21.9
宇宙開発事業団	227.3
国際協力事業団	338.3
社会福祉・医療事業団	67.1
科学技術振興事業団	152.8
農畜産業振興事業団	168.5
運輸施設整備事業団	219.1
日本私立学校振興・共済事業団	597.4
中小企業総合事業団	43.6

注 1 : 平成 14 年度予算、単位は 10 億円

資料 : 「平成 14 年度予算」をもとに作成

図表 31 国と各予算の関係



(注) ただし、特殊法人の一つである日本放送協会の収支予算については、国会の承認を受けることとされている。

(出所) 加藤治彦編『図説日本の財政（平成14年度版）』東洋経済新報社

3. 特別会計を抜本的に整理合理化する

多数の特別会計を抱えた複数予算によって、国民による財政コントロール機能がこれ以上低下することを食い止めなければならない。現在、内閣によって編成され国会に提出される予算には、一般会計の他に37の特別会計と、11の政府関係機関（特殊法人）の予算が含まれている。

2001年度当初予算の歳出ベース予算総額は、一般会計が82兆6,524億円に対し、特別会計は373兆150億円にも達し、それに政府関係機関の7兆2,655億円が加わる。各予算間で、財源の繰り入れ、繰り出しが行われ、財政関係が錯綜している。更には、国債整理基金等の特別会計では、ストックベースの借換資金が歳入、歳出に含まれ、実態を分りづらくしている。しかも、これに地

方財政が加わって、更に予算は複雑になっている。

特別会計の設置については、財政法第13条2で、「特定の事業を行う場合、特定の資金を保有してその運用を行う場合その他特定の歳入を以って特定の歳出に当て一般の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合」と規定されている。それぞれの特別会計はこの設置要件に当てはまらなければならないが、現存する37の特別会計が、いずれの設置要件に基づいて設置されているのかは必ずしも明らかではない。

前述したように、これほど多くの特別会計が存在する国は、国際的に見ても見当たらない。また、特別会計の設置は、財源の繰り入れ、繰り出しによって財政操作が行えるようになるだけでなく、財政法の規定に従わない財政運営が可能となる。それは、財政法第45条によって、それぞれの特別会計法で財政法と異なる規定を設けることが認められているからである。

一般会計では拘束性の原則によって、執行過程で超過支出が禁止されているが、弾力条項が認められている特別会計では、歳入の増加に応じて歳出を増加させることができる。もとより、特別会計の性格上、これらは合理的根拠が存在するが、執行における裁量の余地が増大することによって、財政のコントロールが弱まることには違いない。

政府関係機関予算になると、更にそのコントロールは低下する。政府関係機関予算では、予算範囲そのものが限定されてしまっているからである。

これまで一般会計で実施されていた活動が特別会計や政府関係機関予算に移行され、予算原則の適用を免れる特別会計や政府関係機関予算の範囲が膨張していくことによって、議会による予算のコントロール機能は低下してしまう。例えば、一般会計で公共事業を行えば、建設国債の道が開かれていないわけではないが、公債に依存することは原則的に禁止されている。

しかし、特別会計で実施すれば、公債依存が可能となり、弾力的な運用も行える。更に道路を有料化すると、その事業を道路公団という公的企業に移すこ

とができる。公団に事業を移してしまえば、政府出資の際に議会の規制を受けるとはいえ、予算そのものは議会に提出されることすらない。

一般会計から他会計へという予算間の財源の繰り入れ、繰り出しだけでなく、他会計間で相互に行われる繰り入れが無原則に行われれば、基本会計である一般会計の総覧性が失われるだけではなく、執行における裁量の余地が拡大し、国民によるコントロールが弱まることになる。こうした事態は可能な限り回避する必要がある。

そのためには法的根拠がない場合には、財源の繰り入れは実施すべきではないし、設置要件の明確でない特別会計は廃止を含めた抜本的な見直し措置が必要である。現在、特殊法人の整理統合が進められているが、特別会計も抜本的な整理統合を進め、歳出削減を徹底させなければならない。

4. 財政計画を導入し、短期的目標と長期的目標の両立を

1980年代から日本は構造的に国内の需要不足にみまわれながらも、高い貯蓄率を維持していた。この貯蓄は、本来、研究開発、技術革新、生産性の向上及び新産業分野等の有効な投資に向かわせる必要があった。しかし、80年代前半の増税なき財政再建が国内の需要を抑制することによって、かえって輸出ドライブがかかってしまった。そうした輸出ドライブが円高の要因になり、円高は結局、内外価格差を拡大する影響を表面上もたらし、その内外価格差を是正するような価格破壊が行われた。しかも、90年代のような需要不足下で価格破壊をすると、デフレを深刻化させることになる。

しかし、構造的な国内需要不足を抱えている中で、橋本内閣が行ったような財政構造改革は、国内需要を急速に縮小させ、またデフレと失業と消費の圧縮を繰り返すことになる。これが、緊縮財政と内需拡大のジレンマを招くことになる。

国民的合意を取り付けながら、こうしたジレンマから脱却する方法として、財政計画の導入がある。毎年の予算とは別に、5年間にわたる財政計画の作成を義務付ける。しかも、この財政計画は毎年作成して、5年後の財政と国民経済の姿を連動させて明確に示すのである。

日本では、1981年から財務省が「年度予算が将来の歳出入に与える資料(財政試算)」を作成しているが、これは情報提供に止まっている。また、2002年から経済財政諮問会議では「改革と展望」を作成し、中期的な財政再建の道を示しているが、この機能の強化を図ることで財政改革をより積極的に構想していくことが望まれる。諸外国では90年代に財政運営手法の刷新が図られたが、その中で複数年財政計画を作成する動きが広まっており、日本でもこれに倣うべきと思われる。

中期財政計画は、複数年にわたる歳出入を計画することにより、歳出と歳入の透明性を高め、政府による説明責任を向上させるものである。例えば、ドイツにおける中期財政計画では、向こう5年間にわたる財政政策の重点と具体的施策を検討し、それに基づく歳出入見通しを推計している。中期財政計画は毎年、ローリングされることにより、つねに、事後検証がなされており、このような信頼度の高い分析により、次年度予算を拘束する機能の実現している。こうした手法を日本でも見倣うべきである。

5. 国債は適切に管理するしかない

財政を有効に機能させるうえで足を引っ張っているのが膨大な国債残高の累積である。国債残高が累増すると、国債の利払い費と償還費用も増加するのは当然である。そのため、財政支出に占める国債費の割合が高まり、政府活動の展開の制約になることが懸念される。

国債管理政策のあり方についても議論を深めるべきである。現状の国債管理

は、国債整理基金特別会計による償還を基本とするが、国民の関心は低く、財務省が運営している国債市場懇談会は、機関投資家との対話による国債セールスに関心が限定され、将来に関するビジョンが描かれているとは言い難い。

国債管理に求められる第一の視点は、国の財政における総合性と透明性の向上である。国債の償還財源は将来の徴税権に求められるが、国の資産は税収以外にも存在する。また、負債に対しては国債以外の債務や想定しないリスクの存在がかねてから指摘されている。

財務省理財局は、その名称が示す通り、国の資産を管理する一方で、国債によって資金を調達する部局であるが、更に踏み込んで政府の資産と債務を総合管理する方策を打ち出すべきであろう。いわば政府版のALM（資産負債管理）の発想が求められている。国債管理の重要性は他国においても認識されている。

1990年代のイギリスでは債務管理庁（Debt Management Office）を設立したが、その基本理念は、中長期にわたる債務費用の最小化、国債管理の透明性、リスク管理の重要性の三つとされ、国債管理に戦略性と説明責任を付与するために債務管理年次報告書を公表している。日本においても、長期的な国債発行と管理政策に関する考え方をより積極的に国民に説明すべきであろう。

第二の視点は、永久債の発行による元金償還を棚上げするという考え方である。国は恒久的に続く組織であるから利払いのみを実施すればよい、あるいはデフレ経済の出現により、かつてインフレによって姿を消した永久債の復活の当否について検討する価値はある。困みに、日本では、会社を清算するまでの不確定期限が付された社債は商法上適法とされている。

発行済みの国債の一部を永久債と交換した場合、借換債の発行が不要となり、そのメリットは大きい。あるいは50兆円に達する日本銀行の保有国債だけを永久債に転換するという手法もある。これらのアイデアを荒唐無稽なものとするのではなく、将来のリスクに備えて真剣に検討しておくべきであろう。

第2章 国民による財政コントロールの強化

1. 財政の意志決定空間の分散化 地方分権と社会保障への参加を

財政は一つの予算に統一されなければならない。しかし、財政が一つの予算に統一されて決定されてしまうと、全国的に画一的・統一的サービスが供給され、無駄が生じてしまう。人間の生活はそれぞれの地域で多様に営まれている。そのため公共サービスも、多様な地域の生活に応じて供給される必要がある。

繰り返せば、日本の中央政府は資金配分政府である。中央政府が地方自治体に資金を配分して仕事をさせる政府である。こうした中央集権的な政府体系を抜本的に改めて、公共の意志決定空間を分散化すべきである。

政府は中央政府と地方自治体と、それに社会保障基金という三つの政府から成り立っていると考えられる。地方自治体は福祉や教育や医療という対人社会サービスを供給し、社会保障基金は社会保障給付を行う。

国民は地域住民として、地方自治体からどのようなサービスをどのように負担し合って受けるかを決める。もちろん、その地方自治体の財政力が弱く、ミニマム水準が達成できない場合には、それを中央政府が保障するように補充する。

国民は社会保険に加入する組合員として、社会保障基金からどのような給付を、どのように負担し合って受けるかを決める。ドイツでもフランスでも、社会保障基金の運営は選挙によって選出された代表者によって実施されている。もちろん、ミニマム水準の保障は中央政府が行う。

このように身近な公共空間に意志決定機能を分散することによって、財政の無駄はなくなる。

日本では中央政府の仕事に対比して、国税が多く配分されすぎている。中央政府と地方自治体との仕事に対応して租税を配分すべきである。つまり、国税

から地方税への税源移譲によって地方分権をすすめ、身近な公共空間で公共サービスの受益と負担を決定できるようにすべきである。

2. 財政決定への参加制度の創設

財政は本来、国民によって管理されなければならない。市民参加を拡大させる手法の一つに、協議会方式のような第三者関与がある。従来の財政関連の政策決定においては、政府、利害関係者、有権者、マスコミを対象とする審議会が設置されることが多かった。

しかし、このようなキーパーソンだけが関与する形態では、ともすれば根回し型の合意形成が優先され、市民に対する説明責任が不十分になる。財政制度審議会、政府税制調査会などにおいても公聴会や対話集会を実施する例が増えているが、このような広く市民を巻き込むようなオープンな合意形成を財政改革に取り込む努力が求められる。

公共事業分野では、既に住民に対する広報活動などが実現している。諸外国においても、住民からの請願を取扱うスウェーデンのレミス制やアメリカのパブリック・インボルブメント制度などが実施されている。単に市民から意見を収集するだけではガス抜きの場に陥る懸念があるが、アメリカのファシリテーション制度では、公共政策の決定に際して中立的なものが交渉を取り仕切ることで、議論の効率化や感情的対立の解消、参加の公平性の確保などが図られている。

右肩上がりの成長が終焉し、今後、財政分野においても歳出カットといった改革の痛みが避けられない局面が増えることが予想される。国民の判断を促し、国民が財政決定に参加できる制度の創出が必要である。

3. プレ・バジェットなどにより財政のアカウンタビリティを向上させる

予算編成過程における行政府と議会のアカウンタビリティ向上を講じるべきである。予算の編成過程には、まず、行政府が予算を準備する立案過程の第1局面がある。議院内閣制の建前から日本では、議会の信認のもとに成立した内閣が、統治行為として自らの政策を予算化する方針を示すことをもって、予算の立案が始まる。つまり、行政を担う内閣の政治的意志として、まず予算編成方針が示されなければならない。

しかし、実際には予算の立案過程と編成過程が転倒している。なぜならば、内閣が予算化すべき政策を明確にして予算編成方針が提示されていないにもかかわらず、事務的過程が先行して進められている。

2001年の省庁再編に伴って内閣府に経済財政諮問会議が設置された。首相を議長とする経済財政諮問会議は、経済運営と共に財政運営、更に予算編成の基本方針を決めることになった。確かに、2002年度の予算編成では、「予算編成の基本方針」の原案を経済財政諮問会議が作成し、12月初旬には「予算の基本方針」が閣議決定され、これまでよりもやや早まったとはいえ、予算立案作業の最終段階で「予算の基本方針」が決定されることには相違ない。つまり、10ヶ月にわたる予算の立案過程を眺めると、予算編成方針が予算立案の最終段階に決定されるという転倒的關係になっている。

このように予算立案過程の最終段階で決定される予算編成方針に実質的意味がどれほどあるか疑わしい。そして、こうした転倒的關係は、行政府のアカウンタビリティ向上の妨げとなっている。

予算編成の第2局面は、議会で予算を審議し、成立させる決定過程である。しかし、予算の立案過程が10ヶ月と長い期間をかけているのに対して、予算の審議・決定という政治的過程は2ヶ月と著しく短い。

長期にわたる予算立案の事務過程は、与党との密接な連携のもとで進められ

ている。各省庁が概算要求を提出する時点から、与党の政調会とのすり合わせが行われ、復活折衝でも政調会での部会ごとに復活要求する重要事項が決められ、各項目ごとに優先順位がランク付けされ財務省に送付されている。こうした利害調整が、予算審議以前に織込済みとなってしまうような事態は、議会の予算審議権を形骸化させているだけではなく、国民が議会を通じて財政をコントロールするという財政民主主義が機能不全に陥っていることを示すものである。

こうした事態を回避するためには、議会における十分な予算審議を保証すべきである。そのためには、概算要求が締め切られ各省庁からの予算要求がそろった段階で、その詳細を議会と国民に公開すべきである。

イギリスでは政府予算案の議会提出前に、政府はプレ・バジェットを公表しており、これが国民議論に資している。諸外国に比べて設置数が多い特別会計の存在など、点検すべき事項も多く、予算編成におけるアカウントビリティの向上を図るべきである。

第3章 安心とチャレンジを支える公共サービス

1. 持続可能な年金制度の構築

これまでの日本は、失業率が低く、社会保障支出の割合も低いという特徴があった。それは、戦後日本が享受した高度成長と旺盛な労働需要に支えられ、労働市場の良好なビヘイビアが社会保障機能を代替してきたからだと言える。しかし、5%台にまで達した失業率の上昇、企業福祉の後退によって、完全雇用と低い社会保障給付の「代替的關係」は成り立たなくなってしまった。

「失われた10年」と言われたこの間の社会保障改革が功を奏したかといえ

そうではない。むしろ、社会保障不安が消費不振などを通じて不況を更に強めるというスパイラルをもたらした。それから生活の不安や将来不安のため結婚を先延ばしする、あるいは子供をもつことを先延ばしする、あるいは断念するということで少子化を押し進める結果となった。更に、少子化すると将来の年金や介護の見通しは一層悪化するので、これがまた少子化・高齢化問題で将来不安を高めるといったスパイラルを強めてきている。

こうしたスパイラルをどこかで食い止めて逆転するためには、人々の安心を回復し、それによってチャレンジを支援できるようなセーフティ・ネットに張り直す必要がある。

年金問題に即して言えば、制度の持続性が問われている。最も新しい人口推計によって将来の年金財政を推計し直した結果、最終保険料率は25%に達する。これでは年金財政の運営や将来の給付に確固たる信頼を得ない限り、年金財政は破綻してしまう可能性がある。

更に、1号保険者（自営業、農業、学生など）だけではなく、2号保険者の空洞化も、この間あらわになっている。それは、被扶養配偶者であったり、あるいは就労時間が短いという理由で社会保険の適用を受けない労働者が女性に増えている。また、新卒パート、新卒派遣というケースが女性だけではなく、男性にも増えているからである。

個人の問題だけではない。しばしば報道されるように、事業所ごと厚生年金から偽装脱退するケースが発生している。悪意ではなくても、保険料が収められないというケースもある。そして失業者が増えると、失業や転職の間に届け出漏れなども増えてしまう。

現状の年金制度は、全国民が加入する一元的な制度へと公的年金を再構築することが、年金制度全体が抱える問題を克服する方策だと考える。一元的年金制度とは、基礎年金と所得比例部分という現行の2階建てを、1層として、全国民が同じ条件で加入する制度である。財政方式は賦課方式による所得比例方式

が望ましい。

拠出は総所得に比例させ、経過期間には必要に応じて年金積立金を取り崩しながら、高齢者人口比率が安定していくのに伴い、マクロ拠出総額と年金給付総額が等しくなる水準へと拠出率を安定化させていく。つまり、拠出に応じた年金給付を行うのである。

所得比例年金の場合、低賃金、または無収入の人は年金も低くなってしまう。その部分には一般財源によるミニマム年金を設ける必要がある。ただし、一般財源の補填によるミニマム年金の場合、専業主婦の扱いが問題となる。例えば、年収2千万円の夫の妻が無収入であるからといって、ミニマム年金をもらうことは合理的とはならない。そこで、夫婦については保険料納付記録を2分2乗することで、社会に依存するよりは夫婦間で分けるのが合理的である。

一元的年金制度では、誰もが年金を所得に比例してもつのであるから、遺族年金は選択性として、超過保険料を求めることにする。また、「9・6・4(クロヨン)」問題については、自営業者の所得把握は、通常言われるほどに困難ではないという議論がなされている。この制度は完全なポータビリティが保障される。そして拠出に応じた年金給付になっているという点において、拠出インセンティブがビルトインされた制度と言える。

2. ワークフェア国家へのシフト

安心とチャレンジを支える公共サービスとは、技術革新と国際競争力の激化に相応する教育・訓練を重視したシュンペーター型ワークフェア国家の実現である。つまり、「働くための福祉 (= Welfare to Work)」を意味する。この問題は、長期失業者の増加と雇用情勢の悪化によって、緊要なイシューになっている。それは、「セーフティ・ネットの下に張られたセーフティ・ネット」としての役割を担うと同時に、働くことによる自助・自立を促すことによってト

ランポリン、即ち失業状態にある人々をもう一度労働市場に引き上げるようなバネをもった機能を果たす。

日本では、失業保険の給付期間が国際的に見ても短く、長期失業者には原則として生活保護が適用されない。生活保護法は制定されて50余年間にわたって変更されず、運用についてはむしろ厳格化が進行している。それに対して欧米諸国では、公的扶助制度に労働インセンティブを高めるような工夫がビルトインされている。求職活動や訓練プログラムへの参加を要件とし、職業的スキルの修得を通して雇用可能性を高めることによって、新たな雇用機会を拡大する。

アメリカでは1993年に失業保険改革の一環として各州に対して労働者プロファイリング、再雇用サービス・システムの導入を義務付ける法制化がなされ、96年までに全州で実施されている。ドイツは96年の雇用促進法の改正によって、「長期失業者のための職場編入契約」が新しく設けられ、事業主は長期失業者を試験的に雇用すれば最長6ヶ月にわたり賃金の30%が事業主に支給されるようになった。この契約は試用、実習、資格取得の三つの機能を果たし、失業者を職業生活に復帰させることを目的としている。

こうした改革を最も徹底して行っているのがスウェーデンである。多くの国では失業保険給付期間を超えた失業者は公的扶助受給者に移行するが、スウェーデンでは「積極的労働市場プログラム」によって、職業訓練を通して雇用可能性を確保する政策が追及されている。

3. 知識社会を目指した社会的インフラストラクチャーの構築

構造改革とは、トータルシステムとしての社会総体の改革でなければならない。ところが、今行われている構造改革は、旧来の産業構造のもとでコスト削減を行っているに過ぎない。求められている構造改革は、技術革新によって新しい産業構造を創出しつつ、生産性を高めるものでなければ意味がない。

20世紀から21世紀への世紀転換期へのエポックでは、重化学工業社会あるいは工業社会そのものが大きく変容を告げようとしている。重化学工業では、自動車産業にしろ家庭電機産業にしろ、人間の手足などの運動をつかさどる器官を独立した構造物として製造してきた。ところが、世紀転換期に展開している第3次産業革命では、人間の運動系統ではなく、神経系統の器官の機能に代わる独立した構造物が登場することになる。人間の歴史が工業社会から「知識社会」を目指して大きく動き始めたのである。

情報化に対応して知識社会を築き上げている北ヨーロッパ諸国ではいずれも、公的教育費負担の比率が高い。公的教育機関に対して支出される教育費の対GDP比は、主要先進諸国の中で日本が最低である。スウェーデンは初等・中等教育だけで、日本の公的教育機関に対する全支出を上回っている。情報産業の世界的企業ノキアの母国フィンランドは、対GDP比で日本の2倍以上を上回る教育支出を行っている。教育に対する支出を怠り、人間の能力をないがしろにして、国際競争力の強化といっても、国際的に太刀打ちできるはずもない。

4. 人間の絆としての社会資本を担う地方分権の推進

知識資本を蓄積するには、教育や研究開発など、人間の能力を向上させる公共サービスに加えて、人間の絆としての「社会資本」が重要な役割を果たす。

従来、生産活動の手段である「資本」を社会資本と呼んできた。これには、鉄道・港湾・道路・空港などの交通手段、電信・電話などの通信手段、それに電力・ガスというようなエネルギー手段がある。そうした物的資本である社会的インフラストラクチャーは、生産手段が生産性を決定する重化学工業化社会において重要な役割を果たしてきた。しかし、「脱工業化社会」あるいは「知識社会」においては、生産活動の前提条件も、自然に働きかける主体である人間そのものに関わってくる。つまり、研究・開発や産業教育などの人的投資が生産

活動の前提条件となる。そのため、ヨーロッパ社会経済モデルでは、社会資本
と言え、人間の絆を意味するようになっている。

ハーバード大学のパットナムは、北イタリアと南イタリアの地域社会を実証
的に調査して、北イタリアが南イタリアよりも経済的発展という点で優れてい
るのは、北イタリアには強固な人間の絆が存在していることを明らかにしてい
る。こうした人間の絆を「社会資本」と呼ぶと、経済発展にとって人間の絆と
しての社会資本が決定的な役割を演じることになることをパットナムは明らか
にした。

スウェーデン政府も、企業振興にとって社会資本が決定的重要性をもつと強
調している。政府活動や公共活動にとっても、社会資本が決定的に重要だとい
う。

社会資本とは、自発的協力に基づく社会システムそのものの機能と言ってよ
い。しかも、教育や研究開発も上からではなく、下からの自己実現欲求の充足
に裏打ちされなければならない。そこで知識資本の蓄積には、遠い政府ではな
く、身近な政府が担わざるを得なくなる。

従来の社会システムの保護は、現金給付を基軸としてきた。それは、社会シ
ステムの機能を引き上げるのではなく、社会システムが供給していた無償サー
ビスを、市場から購入するように、現金を給付するだけであった。そのため、社
会システムの自発的協力に基づく機能は弱まる方向にはたらいだ。そこで遠い
政府の現金給付ではなく、身近な政府の「現物」給付、つまりサービス給付の
必要が生じてくる。

社会システムの共同事業として実施してきた福祉や医療や教育を、地方自治
体が公共サービスとして供給して、人間の生活を保障していくことが必要とな
る。

現金を給付して生活を保障するのではなく、幼児への育児サービス、高齢者
への養老サービス、疾病者への医療サービスなどによって保障する。

もちろん、人間の生活を支えるための雇用も、教育訓練サービスとして保障する。こうしたサービス給付をする地方政府を実現するためには地方分権しなければならない。

地方分権の推進から、国と地方の政府間及び地方政府間の財政調整制度の見直しは当然、進められるべきである。だが、国と地方の財源配分をどうするかという議論に偏ってしまうと問題の解決にはならない。政府全体のサービス水準と負担構造が一定であれば、単なる中央政府と地方政府の財源獲得競争となり、政府全体の効率化を図ることはできない。

今必要なのは、行政の効率化と同時に受益と負担の関係から行政のサービスを見直すことである。特に地方自治体のサービスは費用と便益が密接に連結しているため、住民がサービスの質と量を選択するシステムを構築することが可能である。行政の効率化も住民と行政及びNPOが、いかにサービス供給を分担するかということと密接に結び付いている。行政、特に地方自治体の財政部局の内部努力だけでは財政の改善を図ることのできる範囲は限られており、サービス供給によって発生するコストを誰が、なぜ、いくら負担するかは住民と共に検討して実行していくことが有効である。

そのためには、コストと成果を対応させた業績報告や計画などの財政情報を住民に公開するだけでは住民参加が実現するわけではない。問題は、財政情報を住民が意志決定に活用させる仕組みを作り上げることである。

終章 有効に機能する財政の再構築

政治の役割は、人間の生活が営まれる社会を安定させ、人間の生活を保護すると共に、財政を通じて経済を活性化させなければならない。つまり、政府は社会的セーフティ・ネットを確立するだけでなく、経済システムに対して社

会的インフラストラクチャーを整備しておく必要がある。

社会的インフラストラクチャーとは、経済システムが機能する前提条件を意味する。重化学工業化への産業構造転換の時代には社会的インフラストラクチャーは運輸・交通・エネルギーなどの労働手段の延長線上にある公共事業とすることができる。

しかし、世紀転換期のエポックにおいて、整備しなければならない社会的インフラストラクチャーは、情報・知識産業、あるいは知識集約型産業を支える基盤として機能する社会的インフラストラクチャーでなければならない。

知識集約型産業の基盤となるのは、人間そのものの知的能力と社会資本である。新しい知識集約型産業は、知的能力の高い人間が存在して初めて誕生する。それも、社会の構成員がそれぞれの知的能力を高めなければならない。つまり、知識集約型産業は知的能力の基盤がなければ誕生しないのである。

しかも、高い知識能力を育成できる国に、企業も移動してこざるを得なくなる。こうした知的能力の育成や研究開発に効果を上げるには時間を必要とする。そのため、知的能力の育成や研究開発を、政府が社会的インフラストラクチャーとして整備せざるを得ない。

教育サービスの供給は地方自治体の任務である。学校教育のうち義務教育は基礎自治体である市町村が担い、高等教育は広域自治体である都道府県が原則として担当している。いずれの学校教育も水準を高めようとするれば、地域ごとに教育水準と内容を決定できるように意志決定の分散化を図らなければならない。もちろん、教育水準を引き上げるといっても、学校教育の水準を引き上げるだけでは十分ではない。

社会人の再教育こそが、社会の構成員の教育水準を引き上げる鍵となる。再教育のサービス供給も地方政府の任務となる。しかも、人間の絆とも言うべき社会資本が決定的に重要となる。社会資本は、地域社会における生活の安心が保障されなければ生まれにくい。そのため、地方政府の供給する医療や福祉サー

ビス給付も社会的インフラストラクチャーとなる。

巨額に累積した国債残高をこれ以上増やさないためには、公共事業政策を転換することが不可欠となる。前述したように、現状の公共事業政策を続けていても、景気対策としての効果は著しく低下している。他方で、公共事業をやめれば失業が増える危険性を抱えている。特に経済力が弱い地方ほど、公共事業への依存度が高い。こうした地域では、建設業に従事する人々が就業人口の1割を超えている。公共事業をやめれば、地域経済が崩壊するかもしれない。公共事業政策の転換は、こうしたジレンマを突き抜けてゆかなければならない。

そのためには、地域住民のニーズにあった小さな公共事業をたくさん行うことである。これまでの公共事業は、産業政策からの開発優先のものであった。そもそも、どのような公共事業が望ましいのかという出発点から再検討しなければならない。

多くの公共事業が住民ニーズを反映していない根本的原因は、中央政府の補助金システムを基盤にして公共事業政策が組み立てられていたからである。確かに、全国一律にナショナル・ミニマムを達成することが必要だった時代には、こうした仕組みは有効に機能したかもしれない。

しかし、そうした時代は過ぎ去ったにもかかわらず、地方自治体は補助金を獲得するために、中央政府、それも省庁別に用意されたメニューにしたがって公共事業を実施せざるを得ない。不況が深刻化すると、雇用を確保するために、どんなものであれ公共事業を引っ張ってくることで自体が自己目的化している。

これらの問題点を克服するためには、公共事業分野でも大胆な分権改革が必要である。国と地方の役割分担を見直し、地方自治体が独自に事業を組めるようにしなければならない。大規模プロジェクトは複数の自治体や地域をまたがる事業に限定し、中央政府が直接担当する。

住民ニーズの反映と腐敗防止のための制度改革も必要である。計画作成段階からの情報公開と住民参加が不可欠である。そのためには地方自治体の会計制

度の改革が必要である。地方自治体の会計制度も、最低限、経常会計と資本会計の区分を設けなければならない。建設事業のために発行した地方債と一般会計からの繰り入れを明示した資本会計を分離するだけで、建設事業予算の透明性は飛躍的に向上する。更に、小さな公共事業を地方自治体レベルで行うと、腐敗や癒着が生じる可能性がある。それを防ぐには、第三者による外部監査制度を徹底しなければならない。

以上のような努力を積み重ねて、歳出を徹底的に見直し、歳出総額を削減すると共に、歳出構造を有効に機能するよう組み換えることが肝要と考える。

〔禁無断転載〕

2003年4月22日印刷

2003年4月22日発行

有効に機能する財政を築くために

社団法人 日本経済調査協議会
専務理事 安藤豪敏

〒106-0047
東京都港区南麻布5-2-32
第32興和ビル6階
電話(03)3442-9400(代表)
FAX(03)3442-9403
<http://www.nikkeicho.or.jp>

〔非売品〕

印刷 / (株)東京技術協会