

各論

も く じ

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
第2節 財政のフローベースに関する分析……………	85
第3節 第三セクターの現状と改革の方向……………	105
補 足：第三セクターに関する追加資料……………	128
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—	
第5節 地方財政の推移と現状……………	172
第6節 地方経済の現状と課題……………	210

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
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
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
第4節 日本財政の中期戦略……………	282

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～	
第2節 安心の経済学……………	342
第3節 社会保障制度の現状と問題点……………	357
第4節 日本の将来における社会保障と国民負担……………	390
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—	

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

関東学院大学経済学部教授 望月 正光 氏

公的二部門の貸借対照表から公債残高と資産負債の残高について報告する。財政の構成について構造及び資金の流れ、規模、公債依存度という広い意味の財政全体を把握し、その上で債務の全体像及び債権の全体像について報告する。

報告の目的として以下の三点がある。

- ①公的二部門の生産活動の特徴
- ②公的二部門における公債残高の推計
- ③今後の分析のための課題の明確化

しかし、目的はたった一つであり、いわゆる「公的部門」が「誰が」、「どのような理由で」、「どれだけの」負債を発行し、現在負っているかを明らかにすることである。

例えば、個人が住宅ローンを借りる時には、その目的は住宅を取得するという明確なものであり、またその負債の責任はその個人にあり、その個人が所得から返済する義務を負うと明確になっている。全く同じことが、政府の負債に関しても、特に公的部門の負債に関しては言えるはずである。

1. 公的二部門（一般政府部門、公的企業部門）の特徴

(1) 一般政府部門と公的企業部門の経済活動

財政に関しては、それぞれの国において財政法が異なり、国際的な比較をする時に非常な不都合が生じる。特に国債というものは、国際間の競争が最も如実に出てくる金融商品である。私は、国際金融市場での評価が最終的にその国の国債のあり方を決めると考えている。このため、国際的に共通の基準で財政を分析しないと、国債の問題を議論することにはならないと考えている。アプローチの一つとして、国連を中心として基準を定めており、我が国もそれに基づいてきちんとした形で生

産活動を把握するシステムが用意されている。それがSNA（国民経済計算）と呼ばれているものであり、それによると公的部門は、以下のように一般政府部門と公的企業部門に分類される。

①一般政府部門及び政府サービス生産者

国民経済計算では政府は単なる消費主体としてだけではなく、生産主体としても位置付けており、この場合に政府は政府サービス生産者と呼ばれる。

政府が購入する財貨・サービスは、政府サービス生産のための中間消費として計上される。政府サービスの生産額はこの中間投入に雇用者報酬、固定資本減耗、生産・輸入品に課される税を加算したものである。生産された政府サービスの一部は家計等に販売されるが、大半は自ら消費し、政府最終消費として計上される。

なお、家計に販売された政府サービス（国公立学校の授業料のように、家計が政府から直接購入したサービス）については家計最終消費として計上する。

②公的企業部門

原則として政府により所有かつ支配されている企業で、商法その他の公法、特別立法、行政規則とにより法人格を持つ公的法人企業及び生産する財貨・サービスのほとんどを市場で販売する大規模な非法人政府企業体からなる。その活動の種類、即ち生産技術や経営形式の特徴から産業として分類されるような事業所を単位とする。

公的企業は経済活動別分類では産業に、制度部門別分類では非金融企業及び金融機関に分類される。公的非金融法人企業の例として日本道路公団、都市基盤整備公団等の公的法人企業や印刷、造幣、郵便事業等の企業特別会計があげられる。一方、公的金融機関としては資金運用部、郵便貯金等の金融業務を含む特別会計や国際協力銀行、政策投資銀行、各公庫等の政府関係金融機関が該当する。また、政府による所有かつ支配は受けていないが、中央銀行は公的金融機関とするという国民経済計算の考え方にに基づき、日本銀行は公的金融機関に含まれる。

この分類から明らかなように、一般政府部門と公的企業部門は全く異なるとい

うことをSNAは示している。国民経済計算では、政府は消費の主体ではなくて、生産主体として位置付けられ、政府サービス生産者と呼ばれている。

なお、伝統的財政学では、政府は消費を行うだけであり、社会的には有益であるが、生産には何ら貢献しないと考えている。この点、SNAと伝統的な財政学とは全く異なる。SNAにおいて、一般政府は政府サービスを生産するが、その生産をどのように評価するかというと、それに掛かった費用で評価するという考え方である。これはつまり、市場的な生産者ではない（非市場的生産者）ということである。非市場的生産者とは、政府サービス、主たるものは政府が政府サービスとして生産するが、その費用は価格という値段を持って売る物ではなく、販売はしない。従って、当然にそれを生産するために評価する指標がなく、掛かった費用でその政府の生産を評価する以外に方法がないと考えている。このように評価されても、生産したサービスを販売はしないので、その掛かった費用をどのようにして負担するかというと、税金により国民に負担してもらうというのが一般政府の規定である。

(2) 一般政府部門と公的企業部門の相違点

公的企業部門は、基本的には政府により所有されかつ支配されている企業で、商法その他の公法、特別立法、行政規則とにより法人格を持つ公的法人企業及び生産する財貨・サービスのほとんどを市場で販売する大規模な非法人政府企業体からなる。つまり、公的企業部門は生産された財貨・サービスを市場で販売して、そのために活動を行っている。市場で販売しているので、生産に掛かった費用は販売した収入の中から賄う趣旨になっている。

このように考えていくと、一般政府は非市場生産者であり、最終的にはその費用を税金で負担すべきである。それに対して公的企業は市場生産者であるので生産した財貨・サービスを市場で販売する必要がある、その収入により生産に要した費用をカバーするのが原則である。費用をカバーするという、この点が大事なのである。民間企業と異なるので、利潤を出すか出さないかは議論のあるところであるが、少なくとも生産コストをカバーする価格で財貨・サービスを販売し、コストをきちんと回収するというのが公的企業に与えられた一番大事な原則である。

(3) 一般政府部門と公的企業部門の分類

このような特徴を踏まえて、SNAに基づき我が国の実際の公的企業部門を分割するとどのようになるか。図表1が新SNA体系における制度部門の範囲を示したものである。第一に、公的企業部門と考えられるのは図表1の分類では制度部門の分類

図表1 新体系における制度部門の範囲

制度部門	内 訳	内 容
非金融法人企業	民間非金融法人企業 公的非金融法人企業	営利社団法人（株式会社、有限会社、合名会社、合資会社）、医療法人 ①公団等（公団・事業団等特殊法人の一部） 住宅・都市整備公団、地域振興整備公団、農用地整備公団、森林開発公団、日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団、本州四国連絡橋公団、日本鉄道建設公団、新東京国際空港公団、水資源開発公団、農畜産業振興事業団、労働福祉事業団、簡易保険福祉事業団（一般勘定、土地高度利用特別勘定）、運輸施設整備事業団（船舶勘定）、帝都高速度交通営団、日本中央競馬会、新エネルギー産業技術総合開発機構（アルコール製造勘定、新エネルギー勘定）、日本原子力研究所、理化学研究所、日本貿易振興会、国際観光振興会、日本芸術文化振興会（国立劇場勘定）、日本体育・学校健康センター ②企業特別会計（中央政府の特別会計） 郵政事業特別会計、国有林野事業特別会計、造幣局特別会計、印刷局特別会計、食糧管理特別会計、アルコール専売事業特別会計、国立病院特別会計 ③地方公社（平成8年1月1日現在9,344社）のうち、特別の法律により設立される住宅供給公社、道路公社、土地開発公社等 ④地方公営企業（平成11年3月31日現在11,581企業） 地方公営企業法適用企業及び非適用企業
金融機関	中央銀行 民間金融機関 預金取扱機関 保険・年金基金を除くその他の金融仲介機関 非仲介型金融機関 保険・年金基金 公的金融機関 預金取扱機関 保険・年金基金を除くその他の金融仲介機関 保険・年金基金	日本銀行 ①国内銀行（国内銀行の銀行勘定） ②中小企業金融機関等 全国信用金庫連合会、信用金庫、全国信用協同組合連合会、信用組合、労働金庫連合会、労働金庫、商工組合中央金庫、整理回収銀行 ③農林水産金融機関 農林中央金庫、信用農業協同組合連合会、農業協同組合、信用漁業協同組合連合会、漁業協同組合 ④在日外銀 ⑤合同運用信託 合同運用金銭信託、貸付信託 ①公社債投信 ②株式投信 ③ファイナンス会社 貸金業規制法の対象となる貸金業社、証券金融会社、住宅金融債権管理機構、住宅金融専門会社（協同住宅ローン） ④債権流動化にかかる特別目的会社・信託 ⑤ディーラー・ブローカー 証券会社、外為ブローキング兼業会社を除く短資会社 ⑥単独運用信託 預金保険機構、貯金保険機構、信用保証協会、証券取引所、手形交換所、外為ブローカー、農林漁業信用基金（林業部門）、各都道府県農林漁業信用基金 ①生命保険（民間生命保険会社） ②非生命保険 民間損害保険会社、農林漁業信用基金（農業部門、漁業部門） ③共済保険 全国共済農業協同組合連合会、共済農業協同組合連合会、全国共済水産業協同組合連合会、共済水産業協同組合連合会、全国労働者共済生活協同組合連合会、労働者共済生活協同組合連合会 ④年金基金 企業年金（厚生年金基金・同連合会、適格退職年金）、その他年金（国民年金基金・同連合会、勤労者退職金共済機構、石炭鉱業年金基金） 郵便貯金特別会計（金融自由化対策資金特別勘定を含む） ①融資特別会計 資金運用部特別会計、産業投資特別会計、都市開発資金融通特別会計 ②政府金融機関等 政府金融機関（銀行・公庫（中小企業信用保険公庫を除く））、その他金融仲介を主要業務とする公的機関（社会福祉医療事業団、中小企業事業団（中小企業創産防止共済勘定）、石油公団（一般勘定）、運輸施設整備事業団（鉄道勘定）、海外経済協力基金、日本育英会、年金福祉事業団（年金財源強化事業を除く） ①簡易生命保険（簡易生命保険特別会計） ②公的保険・年金基金（保険特別会計の一部等） 森林保険特別会計、貿易保険特別会計、農業共済再保険特別会計、漁船再保険及び漁業共済保険特別会計、自動車損害賠償責任再保険特別会計、地震再保険特別会計、農業共済事業会計、交通災害共済事業会計、中小企業信用保険公庫、中小企業事業団（小規模企業共済勘定）

制度部門	内 訳	内 容
一般政府	中央政府	①一般会計・非企業特別会計（国の一般会計、特別会計の一部） 一般会計、国営土地改良事業特別会計、港湾整備特別会計、空港整備特別会計、登記特別会計、外国為替資金特別会計、国立学校特別会計、農業経営基盤強化措置特別会計、特許特別会計、自動車検査登録特別会計、電源開発促進対策特別会計、交付税及び譲与税配布金特別会計、国債整理基金特別会計、石炭並びに石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計、特定国有財産整備特別会計 ②その他（公団・事業団等特殊法人・認可法人の一部） 石油公団（石油備蓄勘定）、金属鉱業事業団、新エネルギー・産業技術総合開発機構（石炭合理化勘定、産業技術研究開発等勘定、産業技術研究基盤出資勘定、石炭公害勘定）、中小企業事業団（高度化融資及び指導研修勘定）、環境事業団、雇用促進事業団、日本私立学校振興・共済事業団（助成勘定）、放送大学学園、北方領土問題対策協会、公害健康被害補償予防協会、心身障害者福祉協会、日本芸術文化振興会（基金勘定）、国際交流基金、国民生活センター、国立教育会館、日本学術振興会、日本労働研究機構、核燃料リサイクル開発機構、科学技術振興事業団、宇宙開発事業団、国際協力事業団、日本下水道事業団、空港周辺整備機構
	地方政府	地方公共団体（平成12年7月1日現在3,299団体）の普通会計及び事業会計、地方公共団体の組合、財産区、地方開発事業団
	社会保障基金	厚生保険特別会計、国民年金特別会計、労働保険特別会計、船員保険特別会計、国家公務員共済組合連合会、地方公務員等共済組合、農林漁業団体職員共済組合、日本私立学校振興・共済事業団、健康保険組合（平成12年7月25日現在1,780組合）、農業者年金基金、社会保険診療報酬支払基金、消防団員等公務災害補償等共済基金、地方公務員災害補償基金、地方議会議員共済会
家計 対家計民間非営利団体		学校法人、社会福祉法人、宗教法人、特定非営利法人等特別の法律に基づいて設立される法人 民法上の社団法人、財団法人のうち家計に対する非営利サービスを提供する法人

で非金融法人企業の中の公的非金融法人企業である。

具体的には、①として公団等（公団・事業団等特殊法人の一部）が該当し、例えば「住宅・都市整備公団」で、公団のマンションを分譲したり、賃貸住宅を提供したりしているが、それが供給する住宅は当然市場で市場価格に従い生産物を生産し、そのコストをきちんと回収するという趣旨で建設されているはずである。同様に、地域振興整備公団、農用地整備公団、森林開発公団、日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団、最近話題になった本州四国連絡整備公団、日本鉄道建設公団等である。

なお、公団等には関連企業があるが、このSNAの体系では公的部門の定義は「公的機関により株式もしくは出資金の50%以上を政府が所有し、かつ支配しているもの」という規定があり、その規定に該当しないものは公団等の関連企業であっても公的企業部門には分類されない。例えば、道路公団の関連企業は、その規定に該当しないために民間企業として扱われる。また、首都高速公団や本四架橋も、本体は公的企業部門であるが、それに付随する関連企業は一切公的企業部門には該当していない。

また特殊会社では日本たばこ産業、電源開発、関西国際空港、日本電信電話、国際電信電話、JR各社、東京湾横断道路も民間企業扱いである。ただし、東京湾横断道路に伴う設備投資部分は、理由は不明であるが、政府部門の固定資本形成として

扱うことになっている。

この分類はSNAの基準に基づいて旧経済企画庁、現在の内閣府経済研究所が決めている。上記の各社が民間に分類されるのは、政府が50%以上の株式を保有せず、かつ支配していないという理由による。

次に②であるが、中央政府の特別会計にも企業とみなす部門がある。郵政事業は、我々が葉書を1枚出すたびに50円回収しており、その回収金で自らのコストを回収するべきものである。国有林野事業、造幣局、印刷局、食糧管理、アルコール専売事業、国立病院の各特別会計も同様である。

それから地方政府も同じようなものを持っていて、それが③の地方公社（住宅供給公社、道路公社、土地開発公社等）と④の地方公営企業である。地方公営企業は地方公営企業法適用企業と非適用企業とがあるが、平成11年3月31日現在で11,581社ある。これらが全て原則的には自分のコストは財貨・サービスを販売した収入で賄うという趣旨で設立された企業である。

第二に、金融機関にも公的企業部門があり、中央銀行の日本銀行と、公的金融機関である。公的金融機関としては郵便貯金特別会計が一番大きなもので、その他融資特別会計がある。また政府金融機関等も規模が大きく、具体的には二つの銀行（政策投資銀行、国際協力銀行）と公庫（中小企業信用保険公庫はその設立の趣旨から民間金融機関とみなされる、また農林中央金庫、商工組合中央金庫も民間金融機関として扱われる）、社会福祉医療事業団、中小企業事業団、石油公団（石油の備蓄は一般政府部門とみなされるので、一般勘定だけが該当）、運輸施設整備事業団の鉄道勘定、海外経済協力基金、日本育英会、年金福祉事業団（年金財源強化事業は社会保障に帰属するので除く）。この他保険がある。簡易生命保険と公的保険・年金基金が該当する。

以上述べてきたものは、国際的な基準で見ると、原価部分はきちんと自分たちの生産活動の結果としての販売代金で賄うべきものである。賄えないものこそが一般政府であり、具体的には図表1の一般政府が該当する。まず、国の一般会計と非企業特別会計で、特別会計として例えば、国営土地改良事業特別会計、港湾整備特別会計、空港整備特別会計、道路整備特別会計等がある。いずれも基本的には政府の事業あるいは政府の事業を補完するものという考え方である。次にその他の公団・

事業団等特殊法人・認可法人の一部であるが、これも基本的には本来の政府が果たすべき役割の一部もしくは全体を補完・補助するものと考えている。石油公団の石油備蓄、金属鉱業事業団等々がある。それから地方政府で、これはいわゆる地方公共団体で、現在3,299団体ある。残りが社会保障基金で、国もしくはそれぞれの団体で強制的に加入をして、その費用負担（保険料等）が個人の自由により脱退することができない制度である。給付のシステムも状況により当然下げられることがあるというのが社会保障基金で政府が一元管理して行っている。これに対して、厚生年金基金は脱退も自由であり、積み立ても自由。これは、その権利はそれぞれの加入者の自由意思であり、当然積み立てられた基金はその人が受益する権利を持っており、政府が一方的に変更することができないので、保険・年金と考えるべきであるという趣旨で厚生年金基金ははずしてある。

以上述べたように、一般政府という本来税金をもって行うべき部門は日本の制度によると組織だけを見て分かるように非常に少ない。これに比べて、日本の場合には公的企業と呼ばれているものが多くあるということが分かる。

また、後ほど触れるが、公的企業は関連企業を除いてもなおかつ一般政府部門の1.5倍以上の資産総額を持っており、このような公的企業部門が存在するということに、まず国際的な基準で見ると驚かされる。

2. 公的二部門における公債残高

(1) 公的二部門における公債残高

そこでそういう団体がどのようにして、どのような理由から、どれだけの債務を積み上げているかという本題に入りたい。

図表2は平成11年度末の公債残高を示したもので、基本的には国民経済計算年報から作成した。全体として公債といわれているものをSNAからピックアップしたらこれだけの金額（546兆799億円）になるということである。

その内訳のうち短期証券は44兆1,933億円。大蔵省証券の金額欄が？となっているのは、財務省自身が、大蔵省証券と外国為替資金証券とを区分して統計を出していないようであることによる。大蔵省証券は外国為替資金証券の残差分として記載される。財務省の説明では大蔵省証券は基本的には1年間の財政収支の帳尻を合わ

せるために短期的に発行するもので当該年度においては全額償還されるとして、国債統計年報では大蔵省証券の年度末の残高はゼロとなっている。しかし、実際には3月末の残高はあり、この期越えの残高が年度末の残高になっている。

長期国債は368兆6,898億円あるが、実をいうとSNAの特殊な取り扱いがあり、全体としては金額はもう少し多い。日銀が把握しているマネーフロー表では371兆円であるが、出資とか、拠出のための国債があり、この部分は対外的な資産・負債に振り替わっており、その金額が除かれている。また国債統計では内国債は343兆円となっているが、これは額面ベースで評価しているからである。

地方債が57兆1,173億円となっているが、これは地方債のほんの一部に過ぎない。それは、SNA基準によると、我が国の地方債は一部が地方債に分類され、その他は借入金とみなされる。この57兆円の地方債は証券形式で発行されているもののみを示している。それ以外の借入の形で発行される地方債は、各地方自治体の出納機関として金融機関があり、主としてそこで融通をしている。この形態は、短期的な借入も含んでいるが、11年度末で約73兆円あり、SNA基準では借入金として分類されるのである。地方債統計年報では、この合計の金額が計上され、両方あわせて130兆円程度になる。公社・公団・公庫債（政府関係機関債）は72兆円あるが、一部民間の部門でも政府関係機関債を発行している。具体的には、旧国鉄関係の各

図表2 公債残高（平成11年度末）

単位:10億円			
短期証券	44,193.3	8.1%	大蔵省証券 ?
			外国為替資金証券 39,573.0
			食糧証券 1,020.0
長期国債	368,689.8	67.5%	利付国庫債券 296,835.4
			割引国庫債券 34,833.3
			交付国庫債券 553.5
地方債	57,117.3	10.5%	公募地方債 14,635.8
			非公募地方債 39,750.0
			地方公社発行債 ?
公社公団公庫債	72,541.2	13.3%	政府保証債 21,157.0
			その他 ?
外貨債(公的)	3,538.3	0.6%	
公債合計	546,079.9	100.0%	

資料:「国民経済計算年報」ほか

会社が発行している社債のある部分については政府関係機関債として発行されている。それに該当するのが合計で2兆5千億円程度ある。この部分はこの表から除いてある。

なお、表の左部分は時価ベースで、右の欄は額面ベースのデータ。右の欄で？となっているのは、色々と調べたが資料の制約で細かく区分できない。特に政府関係機関債は複雑で、いつも苦勞する部分である。つまり、どこまでが政府が保証して発行し、どこまでが自分の責任で発行しているのかが不明である。借入金になるともっと分からなくなり、どうしてこのような会計的な取り扱いをするか、その経済学的根拠は不明確である。

最後の外貨債は公的部門で海外的に発行した債券。これは地方公共団体もあり、政策投資銀行もある。また民間のいくつかの旧政府関係会社の部分もあるが、この表の金額からは除いている。純粹に公的部門が発行している外貨債が3兆5千億円程あり、このほとんどに政府保証が付けられている。

以上を合計すると、546兆円であるが、先ほど話した地方債を加えると、平成11年度末で620兆円程度ある。平成12年度末では、多分670～680兆円程度になっていると予想される。これが全体としての公債残高の合計である。

次に図表3、4で、特に注目したいのは、公債と民間債残高の構成比率を示した図表4である。この表の下の部分に、名目GDPに対する公債の比率と民間債の比率を示している。民間債の比率は、この表では平成2年、7年、11年の3時点だけを示しているが、実は平成2年から平成11年度まで若干の変動はあるが大体39%程度から35%程度の間をコンスタントに維持しており、また少しずつ低下している。これは平成2年以降、民間部門がきちんと減量経営を行っていることの現れではないかと思う。将来の経済活動への備えのために、債務に対して非常に厳しいコントロールをしているのではないかと思われる。これに対して公債残高の方は、平成2年から平成11年の間にGDP比で倍になっている。いかに政府部門が公債を急速に発行してきたかがこの表から読みとれる。その中心が何かが問題になる。基本的には長期国債と呼ばれるものを押しなべて発行しているということである。

図表 3 公債残高の推移（年度末）

（単位：10億円）	平成2年度	平成3年度	平成4年度	平成5年度	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度	平成11年度
短期証券（1）政府短期証券	23,043.0	22,144.0	22,770.0	22,221.0	23,340.0	29,362.0	30,639.0	37,266.0	29,779.0	44,193.3
前年比		-3.9%	2.8%	-2.4%	5.0%	25.8%	4.3%	21.6%	-20.1%	48.4%
寄与度		-5.3%	2.4%	-1.9%	4.0%	14.0%	3.1%	14.7%	-36.5%	37.0%
長期国債（2）国債	160,884.1	174,790.6	190,287.8	208,317.5	223,954.0	248,404.3	275,820.1	308,613.6	343,103.6	368,689.8
前年比		8.6%	8.9%	9.5%	7.5%	10.9%	11.0%	11.9%	11.2%	7.5%
寄与度		82.6%	59.8%	63.6%	56.0%	56.9%	67.2%	72.7%	168.3%	65.6%
地方債（3）地方債	19,048.5	20,330.1	22,943.7	27,116.6	32,756.9	39,582.6	45,680.3	51,370.0	54,726.6	57,117.3
前年比		6.7%	12.9%	18.2%	20.8%	20.8%	15.4%	12.5%	6.5%	4.4%
寄与度		7.6%	10.1%	14.7%	20.2%	15.9%	14.9%	12.6%	16.4%	6.1%
公社公団 公庫債（4）政府関係機関債	53,537.3	55,819.6	62,940.1	69,674.6	75,103.8	80,250.5	85,682.1	85,105.7	75,375.0	72,541.2
前年比		4.3%	12.8%	10.7%	7.8%	6.9%	6.8%	-0.7%	-11.4%	-3.8%
寄与度		13.6%	27.5%	23.8%	19.5%	12.0%	13.3%	-1.3%	-47.5%	-7.3%
外貨債（7）居住者発行外債	2,208.8	2,470.1	2,539.6	2,491.6	2,572.8	3,117.8	3,706.1	4,249.3	4,110.7	3,538.3
前年比		11.8%	2.8%	-1.9%	3.3%	21.2%	18.9%	14.7%	-3.3%	-13.9%
寄与度		1.6%	0.3%	-0.2%	0.3%	1.3%	1.4%	1.2%	-0.7%	-1.5%
公債合計	258,721.7	275,554.4	301,481.2	329,821.3	357,727.5	400,717.2	441,527.6	486,604.6	507,094.9	546,079.9
前年比		6.5%	9.4%	9.4%	8.5%	12.0%	10.2%	4.2%	4.2%	7.7%
寄与度		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

注：（ ）の表記は「13年版 国民経済計算年報」による

資料：「13年版 国民経済計算年報」p. 555-573

図表 4 公債・民間債残高の構成比率

	単位：10億円、下段は構成比		
	平成2年度	平成7年度	平成11年度
短期証券	23,043 8.9%	29,362 7.3%	44,193 8.1%
長期国債	160,884 62.2%	248,404 62.0%	368,690 67.5%
地方債	19,049 7.4%	39,583 9.9%	57,117 10.5%
公社公団公庫債	53,537 20.7%	80,251 20.0%	72,541 13.3%
外貨債（公的分）	2,209 0.9%	3,118 0.8%	3,538 0.6%
公債合計	258,722 100.0%	400,717 100.0%	546,080 100.0%
金融債	65,976 37.2%	78,397 40.4%	56,013 30.3%
事業債	27,901 15.7%	50,959 26.3%	65,415 35.4%
投資信託受託証券	46,775 26.3%	43,723 22.5%	54,873 29.7%
外貨債（民間分）	36,878 20.8%	20,928 10.8%	8,686 4.7%
民間債合計	177,530 100.0%	194,007 100.0%	184,988 100.0%
債券合計	436,252 100.0	594,724 100.0	731,068 100.0
名目GDP	450,532	501,960	513,682
公債合計／名目GDP	57.4%	79.8%	106.3%
民間債合計／名目GDP	39.4%	38.6%	36.0%
債券合計／名目GDP	96.8%	118.5%	142.3%

(2) 公的二部門における公債残高の推移

図表5は先ほど述べた本来の租税で賄うべき一般政府部門でどれだけの公債を発行し、本来市場的な生産活動を通じてそのコストを賄うべき公的企業でいくら公債を発行したかを平成2年度末から平成11年度末まで見た表である。平成2年度の段

階では、一般政府は公債残高全体の77.7%（残高200兆円）を占めており、公的企業部門は22.3%（残高57兆円）を占めている。それが平成11年度の段階で、残高は一般政府で464兆円、公的企業部門は81兆円である。構成比は、一般政府が85.0%、公的企業が15.0%となっているが、公的企業部門が平成2年の57兆円から平成7年度で87兆円に増加し、それが平成11年度に何故81兆円に減少しているか。

図表5 公債残高の種類別・発行者別分布の推移（年度末）

平成2年度末 (単位:10億円)								
	一般政府				公的企業			合計
	(小計)	中央政府	地方政府	社会保障 基金	(小計)	公的非金 融法人企業	公的金融 機関	
短期証券	22,487.0	22,487.0	0.0	0.0	556.0	556.0	0.0	23,043.0
長期国債	160,884.1	160,884.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	160,884.1
地方債	16,617.6	0.0	16,617.6	0.0	2,430.9	2,430.9	0.0	19,048.5
公社公団公庫債	546.5	546.5	0.0	0.0	52,990.8	36,745.3	16,245.5	53,537.3
外貨債(公的分)	553.2	0.0	553.2	0.0	1,655.6	269.5	1,386.1	2,208.8
合計	201,088.4	183,917.6	17,170.8	0.0	57,633.3	40,001.7	17,631.6	258,721.7
(構成比)								
短期証券	97.6%	97.6%	0.0%	0.0%	2.4%	2.4%	0.0%	100.0%
長期国債	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
地方債	87.2%	0.0%	87.2%	0.0%	12.8%	12.8%	0.0%	100.0%
公社公団公庫債	1.0%	1.0%	0.0%	0.0%	99.0%	68.6%	30.3%	100.0%
外貨債(公的分)	25.0%	0.0%	25.0%	0.0%	75.0%	12.2%	62.8%	100.0%
合計	77.7%	71.1%	6.6%	0.0%	22.3%	15.5%	6.8%	100.0%

平成7年度末								
	一般政府				公的企業			合計
	(小計)	中央政府	地方政府	社会保障 基金	(小計)	公的非金 融法人企業	公的金融 機関	
短期証券	28,761.0	28,761.0	0.0	0.0	601.0	601.0	0.0	29,362.0
長期国債	248,404.3	248,404.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	248,404.3
地方債	34,296.3	0.0	34,296.3	0.0	5,286.3	5,286.3	0.0	39,582.6
公社公団公庫債	1,238.1	1,238.1	0.0	0.0	79,012.4	55,252.3	23,760.1	80,250.5
外貨債(公的分)	615.2	0.0	615.2	0.0	2,502.6	373.2	2,129.4	3,117.8
合計	313,314.9	278,403.4	34,911.5	0.0	87,402.3	61,512.8	25,889.5	400,717.2
(構成比)								
短期証券	98.0%	98.0%	0.0%	0.0%	2.0%	2.0%	0.0%	100.0%
長期国債	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
地方債	86.6%	0.0%	86.6%	0.0%	13.4%	13.4%	0.0%	100.0%
公社公団公庫債	1.5%	1.5%	0.0%	0.0%	98.5%	68.8%	29.6%	100.0%
外貨債(公的分)	19.7%	0.0%	19.7%	0.0%	80.3%	12.0%	68.3%	100.0%
合計	78.2%	69.5%	8.7%	0.0%	21.8%	15.4%	6.5%	100.0%

平成11年度末								
	一般政府				公的企業			合計
	(小計)	中央政府	地方政府	社会保障 基金	(小計)	公的非金 融法人企業	公的金融 機関	
短期証券	43,173.3	43,173.3	0.0	0.0	1,020.0	1,020.0	0.0	44,193.3
長期国債	368,689.8	368,689.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	368,689.8
地方債	50,693.2	0.0	50,693.2	0.0	6,424.1	6,424.1	0.0	57,117.3
公社公団公庫債	1,244.7	1,244.7	0.0	0.0	71,296.5	43,641.0	27,655.5	72,541.2
外貨債(公的分)	568.1	0.0	568.1	0.0	2,970.2	423.2	2,547.0	3,538.3
合計	464,369.1	413,107.8	51,261.3	0.0	81,710.8	51,508.3	30,202.5	546,079.9
(構成比)								
短期証券	97.7%	97.7%	0.0%	0.0%	2.3%	2.3%	0.0%	100.0%
長期国債	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
地方債	88.8%	0.0%	88.8%	0.0%	11.2%	11.2%	0.0%	100.0%
公社公団公庫債	1.7%	1.7%	0.0%	0.0%	98.3%	60.2%	38.1%	100.0%
外貨債(公的分)	16.1%	0.0%	16.1%	0.0%	83.9%	12.0%	72.0%	100.0%
合計	85.0%	75.6%	9.4%	0.0%	15.0%	9.4%	5.5%	100.0%

これは、旧国鉄の債務の一部を国鉄精算事業団が引き受けた部分と国有林野事業で持っていた債務合計27兆円といわれているものを一般政府が引き受けるために一般政府の方で長期国債という名目で特別の国債を発行した。これが継承債務と呼ばれているもので、27兆円のうち約15兆円発行した。特例で発行したものであるため、最近では改めて国債に替えるために借換債を発行するようになっており、順次長期国債に替わってきている。この部分があるので、公的企業の平成11年度末の公債残高が減少しているが、いまだに81兆円の公債を発行している。

3. 公的二部門における資産・負債残高

(1) 一般政府部門における資産・負債残高

それが一般政府、あるいは公的企業にとってどのような意味を持っているのかを見るためにはやはり貸借対照表が必要で、それを示したのが図表6、7である。一般政府を示したのが図表6（残高ベース）と図表7（増減ベース）である。

まず図表6を見ると、全体として一般政府は平成2年の段階で期末資産として676兆円の資産を保有している。非金融資産、いわゆる政府サービスを長期的に提供するために所有している生産資産と土地が主たるものである。金融資産というのは、政府が所有している各種の預金・出資金・貸出金と呼ばれているものである。これを賄うために政府はどれだけの負債を負っているかを示しているのが表の下の部分である。その主たるものは国債であり、「株式以外の証券」の項目である。借入が60兆円とかなり大きな金額になっているが、これはそのほぼ半分が先ほど話した地方政府が地方債として借入をしている分である。地方債のうち証券発行以外のもものはこの借入に含まれてくる。資産と負債の差引残高が正味資産であるが、この正味資産が何を意味するかは種々議論がある。この点に関しては後ほど説明する。

一点だけ注目したいのは平成2年の段階では負債が資産に対して4割、正味資産が約6割あったことである。それが平成11年末では負債が7割、正味資産が3割に変化している。一般政府で公債を発行したそのために明らかに政府の部門で負債に依存する度合いが非常に大きい。特にこれは貸借対照表上の話なので、ストックでこれだけ比率が上昇したということは、この表を作成した時に私自身非常に驚いた。一般政府でこれだけ負債に依存するようになってしまったのかという感が強い。実

圖表6 一般政府部門貸借對照表

(1) 期末貸借対照表勘定

(單位：上段10億円，下段%)

項 目	平成24年度末	平成25年度末	平成26年度末	平成27年度末	平成28年度末	平成29年度末	平成30年度末	平成31年度末
1. 非金融資産	421,396.5 (62.3)	426,216.6 (60.9)	430,210.1 (59.7)	434,138.8 (58.2)	463,650.5 (57.1)	490,062.5 (57.4)	487,919.4 (57.3)	486,238.5 (55.5)
(1) 生産資産	220,920.5 (32.6)	237,504.8 (33.9)	251,933.4 (35.0)	266,855.1 (35.7)	292,919.5 (35.4)	320,863.6 (37.6)	325,896.3 (37.8)	331,296.2 (37.8)
a. 在庫	4,724.1 (0.7)	4,814.8 (0.7)	4,958.9 (0.7)	4,691.7 (0.6)	4,501.4 (0.6)	4,242.7 (0.5)	4,068.0 (0.5)	4,029.7 (0.5)
b. 固定資産	216,196.4 (31.9)	232,690.0 (33.2)	246,941.5 (34.3)	262,163.4 (35.0)	288,148.1 (35.8)	316,620.8 (37.1)	321,828.3 (37.8)	327,266.5 (37.3)
(2) 土地	209,476.0 (29.6)	188,711.8 (27.0)	178,307.0 (24.8)	176,283.7 (23.6)	170,731.0 (22.3)	169,199.0 (21.2)	162,053.1 (19.0)	151,962.3 (17.7)
2. 金融資産	255,441.5 (37.7)	273,971.7 (39.1)	290,066.7 (40.3)	305,015.6 (40.8)	341,092.0 (41.6)	363,234.6 (42.6)	363,572.7 (42.7)	390,280.0 (41.5)
(1) 現金・預金	127,475.7 (18.8)	140,233.5 (20.0)	148,109.0 (20.6)	156,361.0 (20.9)	171,564.7 (21.3)	186,099.3 (21.8)	188,217.9 (22.1)	198,085.2 (22.6)
(2) 貸出	29,785.8 (4.4)	32,516.4 (4.6)	35,759.7 (5.0)	36,148.4 (4.9)	36,265.1 (4.6)	34,197.0 (4.2)	29,212.0 (3.1)	34,874.9 (4.0)
(3) 株式以外の証券	23,228.4 (3.4)	24,910.4 (3.6)	28,811.7 (4.1)	28,917.7 (3.9)	33,401.9 (4.3)	34,374.6 (4.1)	38,497.4 (4.5)	35,759.5 (4.1)
(4) 株式・出資金	34,418.1 (5.1)	37,115.8 (5.3)	40,271.2 (5.6)	45,619.0 (6.1)	55,991.2 (6.7)	59,166.9 (7.0)	62,795.9 (7.4)	67,713.9 (7.2)
うち株式	6,588.2 (1.0)	7,907.3 (1.1)	7,608.7 (1.1)	9,756.6 (1.3)	12,243.2 (1.6)	9,340.9 (1.1)	9,009.2 (1.1)	11,712.2 (1.3)
(5) 金融派生商品	-	-	-	-	-	0.0	0.0	0.0
(6) その他の金融資産	40,593.5 (6.0)	39,165.6 (5.6)	36,115.1 (5.0)	37,726.5 (5.0)	44,131.9 (5.5)	47,859.2 (5.6)	44,819.5 (5.3)	53,816.5 (6.1)
期末資産	676,838.0 (100.0)	700,188.3 (100.0)	720,307.1 (100.0)	718,154.4 (100.0)	804,652.5 (100.0)	853,297.1 (100.0)	851,522.1 (100.0)	876,538.5 (100.0)
3. 負債	287,801.7 (42.5)	303,790.0 (43.4)	325,441.6 (45.2)	353,936.4 (49.4)	425,073.3 (52.8)	508,736.5 (59.6)	559,789.7 (65.7)	617,821.4 (70.5)
(1) 借入	60,518.2 (8.9)	63,577.2 (9.1)	69,759.7 (9.7)	76,809.5 (10.3)	95,937.5 (11.9)	113,508.0 (13.3)	126,767.2 (14.9)	135,826.1 (15.5)
(2) 株式以外の証券	200,604.0 (29.6)	210,598.4 (30.1)	229,253.6 (31.8)	251,307.3 (33.7)	302,239.2 (35.0)	335,817.2 (37.6)	403,862.9 (47.4)	455,027.6 (51.9)
(3) 出資金	6,362.8 (0.9)	6,682.5 (1.0)	7,084.1 (1.0)	7,456.4 (1.0)	8,615.3 (1.1)	9,526.5 (1.1)	10,164.7 (1.2)	10,659.8 (1.2)
(4) 金融派生商品	-	-	-	-	-	0.0	0.0	0.0
(5) その他の負債	20,316.7 (3.0)	22,931.9 (3.3)	19,304.2 (2.7)	17,663.2 (2.4)	18,281.3 (2.3)	19,067.3 (2.2)	18,994.9 (2.2)	16,307.9 (1.9)
4. 正味資産	389,036.3 (57.5)	396,396.3 (56.6)	394,855.5 (54.8)	391,218.0 (52.7)	379,579.2 (47.2)	344,560.6 (40.4)	291,732.1 (34.3)	258,717.1 (29.5)
期末負債・正味資産	676,838.0 (100.0)	700,188.3 (100.0)	720,307.1 (100.0)	718,154.4 (100.0)	804,652.5 (100.0)	853,297.1 (100.0)	851,522.1 (100.0)	876,538.5 (100.0)
(参考) 歴史的記念物 無形非生産資産	155.8 (0.0)	166.4 (0.0)	179.7 (0.0)	194.2 (0.0)	226.2 (0.0)	253.0 (0.0)	283.5 (0.0)	302.8 (0.0)

(注) 株式会社については、その保有者によって家計、対家計民間非営利団体、民間非金融法人企業、民間金融機関及び海外は市場価格、藍井生年産資産 6.1 6.1 6.1 6.1 6.1 6.1

その他は帳簿価格で評価した。

図表 7 一般政府部門資産・負債増加表

(1) 資産・負債増加勘定

(単位：上段10億円、下段%)

項 目	平成3暦年	平成4暦年	平成5暦年	平成6暦年	平成7暦年	平成8暦年	平成9暦年	平成10暦年	平成11暦年
1. 非金融資産増加	4,820.1 (20.6)	4,023.8 (20.0)	12,898.4 (46.3)	11,671.8 (35.1)	8,839.9 (38.0)	14,001.2 (44.6)	12,410.8 (11.8)	-2,113.1 (-6.8)	-1,690.9 (-6.8)
(1) 生産資産	16,584.3 (71.0)	14,428.6 (71.7)	14,921.7 (53.6)	13,344.4 (40.2)	12,720.0 (51.6)	13,967.8 (41.5)	13,976.2 (80.9)	5,032.8 (21.6)	5,399.9 (21.6)
a. 在庫	90.7 (0.4)	144.1 (0.7)	267.2 (1.0)	80.1 (0.2)	-130.2 (0.6)	-13.8 (0.0)	-244.9 (-1.4)	-174.7 (-0.2)	-38.3 (-0.2)
b. 固定資産	16,493.6 (70.6)	14,284.5 (71.0)	15,188.9 (54.5)	13,494.5 (43.4)	12,859.2 (55.2)	13,981.6 (44.6)	14,221.1 (82.3)	5,207.5 (-293.4)	5,438.2 (21.7)
(2) 土地	-11,754.2 (-50.4)	-10,404.8 (-51.7)	-2,023.3 (-7.3)	-1,672.6 (-5.0)	-3,880.1 (-16.7)	-3,880.1 (0.1)	-1,565.4 (-9.1)	7,145.9 (-28.6)	-7,090.8 (-28.3)
2. 金融資産増加	18,530.2 (79.4)	16,095.0 (80.0)	14,948.9 (53.7)	21,537.5 (61.9)	14,448.9 (62.0)	17,365.1 (55.4)	4,867.5 (28.2)	338.1 (-19.0)	26,707.3 (106.8)
(1) 現金・預金	12,757.8 (54.6)	7,875.5 (39.1)	8,195.0 (28.4)	7,224.2 (21.8)	8,036.5 (34.5)	8,152.9 (26.0)	6,381.7 (36.9)	2,148.6 (-121.0)	9,837.3 (39.3)
(2) 貸出	2,760.6 (11.8)	3,213.3 (16.0)	688.7 (2.5)	-148.1 (-0.4)	-35.2 (-0.2)	-1,277.5 (-4.1)	-790.6 (-4.6)	4,985.0 (280.8)	5,662.9 (22.6)
(3) 株式以外の証券	1,682.0 (7.2)	4,901.3 (24.4)	-894.0 (-3.2)	4,494.2 (13.5)	16.9 (0.1)	1,055.8 (3.4)	1,437.6 (8.3)	2,585.2 (-145.6)	-2,737.9 (-10.9)
(4) 株式・出資金	2,697.7 (11.6)	3,155.4 (15.7)	5,347.8 (19.2)	6,375.2 (18.2)	3,627.3 (15.6)	2,584.4 (8.2)	981.0 (5.6)	3,629.0 (-204.5)	4,918.0 (19.7)
うち株式	1,318.1 (5.6)	2,968.6 (14.5)	2,147.9 (7.7)	2,486.6 (7.5)	-143.8 (-0.6)	-901.8 (-2.9)	-1,856.7 (-10.7)	-331.7 (-18.7)	2,703.0 (10.8)
(5) 金融派生商品	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
(6) その他の金融資産	-1,367.9 (-5.9)	-3,050.5 (-15.2)	1,611.4 (5.8)	3,602.0 (10.8)	2,803.4 (12.0)	6,849.5 (21.8)	-3,122.2 (-18.1)	3,039.7 (171.3)	9,927.0 (36.1)
期末資産増加	23,350.3 (100.0)	20,118.8 (100.0)	27,847.3 (100.0)	33,209.3 (100.0)	23,288.8 (100.0)	31,366.3 (100.0)	17,278.3 (100.0)	-1,775.0 (100.0)	25,016.4 (100.0)
3. 負債増加	15,988.3 (68.5)	21,651.6 (107.6)	28,494.8 (102.3)	31,972.5 (96.3)	39,154.4 (168.2)	43,698.4 (139.3)	39,964.8 (231.3)	51,053.2 (-2876.2)	58,031.7 (232.0)
(1) 借入	3,059.0 (13.1)	6,222.5 (30.9)	7,009.8 (25.2)	9,420.6 (28.4)	9,707.4 (41.7)	9,141.0 (29.1)	8,429.5 (48.8)	13,259.2 (-747.0)	9,058.9 (36.2)
(2) 株式以外の証券	9,994.4 (42.8)	18,655.2 (92.7)	22,553.7 (81.0)	21,746.0 (65.5)	28,685.9 (123.2)	33,608.0 (107.1)	30,787.5 (18.2)	37,228.2 (-2097.4)	51,164.7 (204.5)
(3) 出資金	319.7 (1.4)	401.6 (2.0)	572.3 (2.1)	408.0 (1.2)	550.9 (2.4)	505.5 (1.6)	405.7 (2.3)	698.2 (-36.0)	495.1 (0.0)
(4) 金融派生商品	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
(5) その他の負債	2,615.2 (11.2)	-3,627.7 (-18.0)	-1,641.0 (-5.9)	397.9 (1.2)	220.2 (0.9)	443.9 (1.4)	342.1 (2.0)	-72.4 (-4.1)	-2,687.0 (-10.7)
4. 正味資産増加	7,362.0 (31.5)	-1,532.8 (-7.6)	-647.5 (-2.3)	1,236.8 (3.7)	-15,875.6 (-68.2)	-12,332.1 (-39.3)	-22,686.5 (-131.3)	-52,828.2 (-2976.2)	-33,015.3 (-132.0)
期末負債・正味資産増加	23,350.3 (100.0)	20,118.8 (100.0)	27,847.3 (100.0)	33,209.3 (100.0)	23,288.8 (100.0)	31,366.3 (100.0)	17,278.3 (100.0)	-1,775.0 (100.0)	25,016.4 (100.0)
(参考) 歴史的記念物増加	10.6 0.1	13.3 0.1	14.5 0.1	15.2 0.0	16.8 0.0	18.5 0.0	18.3 0.0	20.5 0.0	19.3 0.0

(注) 株式については、その保有者によって家計・対家計民間非営利団体・民間金融機関及び海外は市場価格、その他の帳簿価格で評価した。

は昭和45年からこの数字を見ているが、昭和45年当時は一般政府部門の負債は10%程度であった。ほとんどが正味資産で、いわゆる租税で政府が資産を作っていた。それと比べると平成11年のこの数字を見て私も実をいうとびっくりした。

図表7は資産負債の増加勘定で、一つだけ注目してほしいのは、先ほど説明した公的企業部門の国鉄精算事業団等の負債を引き受けると一般政府部門にどのようなことが生じるかを示している平成10年の数値である。この時に債務を承継し、非金融資産の増加がマイナスになっている。金融資産の増加はほとんどない。つまり、貸出をほとんど帳消しにしているので金融資産の増加はない。負債が、株式以外の証券で政府が15兆円ほど引き受けたので、37兆円、一部は借入金で賄っており、合計で負債を51兆円増加させている。その結果正味資産は52兆円減少してしまった。公的企業部門で作られた負債は、本来はそこできちんと原価を回収すべきものを一般政府に引き回してくると、一般政府はこれを租税で賄うしかないわけなので、猛烈な勢いで負担が貸借対照表上に現れてくることになる。

私自身、以前に政府部門の貸借対照表を分析した時に問題だと思っていたことは、一般政府部門ではなく、公的企業部門である。図表8は公的企業部門の貸借対照表であるが、これを見ると、民間企業でこのような貸借対照表を作ったら即倒産だろうと思われるほど悪い状態である。なぜかというと、平成2年暦年末の段階で総資産（非金融資産及び金融資産の合計）が734兆円である。金額は、一般政府が先ほど述べたように平成2年の段階で676兆円であるのと比較すると、公的企業部門の方が実をいうと資産残高が大きい。その資産は、実にそのうちの96.2%を負債により積み上げたものであり、正味資産はわずかに3.8%。平成11年暦年末では、負債の比率が94.8%に低下しているが、これは一般政府による旧国鉄の承継債務の影響がかなり大きい。この点は資産負債の増加勘定で見るとよく分かる。平成2年末の段階で既に3.8%の正味資産しか保有していないということは、公的企業部門はどのようなになっているのかということと同時に、これをきちんと整理をしないといけないのではないか。この点に関して平成2年頃分析して論じたが、全然改善がみられていない。

それを負債残高の増加勘定（図表9）で見ると、平成10暦年に一般政府に旧国鉄の債務を移したが、それによりどのようなことが生じたかということ、一転して公的

図表 8 公の企業部門 貸借対照表

公の企業部門 貸借対照表 (単位: 上段 1 0 億円, 下段%)										
項 目	平成28年末	平成29年末	平成30年末	平成31年末	平成32年末	平成33年末	平成34年末	平成35年末	平成36年末	平成37年末
1. 非金融資産	102,335.4 (13.9)	101,654.8 (12.5)	107,548.0 (12.0)	112,557.5 (11.5)	118,263.5 (11.3)	125,066.2 (11.1)	132,135.8 (11.0)	138,095.1 (10.9)	138,949.4 (10.4)	140,851.8 (10.2)
(1) 生産資産	78,985.3 (10.8)	76,877.0 (9.4)	80,837.0 (9.0)	84,361.7 (8.7)	88,610.2 (8.4)	94,321.5 (8.4)	100,712.7 (8.4)	106,321.1 (8.4)	106,844.0 (8.0)	108,494.5 (7.8)
a. 在庫	6,756.2 (0.9)	6,203.5 (0.8)	6,119.7 (0.7)	5,581.6 (0.6)	5,643.5 (0.5)	7,852.4 (0.7)	9,722.6 (0.8)	10,067.8 (0.8)	10,061.7 (0.8)	10,006.8 (0.7)
b. 固定資産	72,229.1 (9.8)	70,673.5 (8.7)	74,717.3 (8.3)	78,780.1 (8.1)	82,966.7 (7.9)	86,469.1 (7.7)	90,990.1 (7.6)	96,253.3 (7.6)	96,782.3 (7.3)	98,487.7 (7.1)
(2) 有形非生産資産	23,350.1 (3.2)	24,777.8 (3.0)	26,711.0 (3.0)	28,195.8 (2.9)	29,653.3 (2.8)	30,744.7 (2.7)	31,423.1 (2.6)	31,774.0 (2.5)	32,105.4 (2.4)	32,357.3 (2.3)
a. 土地	23,350.1 (3.2)	24,777.8 (3.0)	26,711.0 (3.0)	28,195.8 (2.9)	29,653.3 (2.8)	30,744.7 (2.7)	31,423.1 (2.6)	31,774.0 (2.5)	32,105.4 (2.4)	32,357.3 (2.3)
b. 地下資源	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)
c. 漁場	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)
2. 金融資産	632,723.2 (86.1)	712,890.4 (87.5)	789,381.2 (88.0)	862,130.1 (88.5)	930,839.8 (88.7)	1,000,623.3 (88.9)	1,065,014.7 (89.1)	1,131,369.1 (89.6)	1,193,455.1 (90.1)	1,245,978.9 (90.6)
(1) 貨幣用金・SDR	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)
(2) 現金・預金	153,743.0 (20.9)	172,627.5 (21.2)	193,128.5 (21.5)	210,099.5 (21.7)	227,765.6 (21.7)	243,998.1 (21.7)	258,100.9 (21.6)	273,863.4 (21.6)	285,914.6 (21.5)	291,473.0 (21.0)
(3) 貸出	322,405.9 (43.9)	389,913.6 (45.4)	401,983.5 (44.3)	432,032.2 (44.3)	470,611.2 (44.9)	499,053.0 (44.3)	524,872.4 (43.8)	559,053.9 (44.0)	588,044.5 (44.1)	620,077.4 (44.7)
(4) 株式以外の証券	129,665.4 (17.7)	140,761.2 (17.3)	158,935.5 (17.7)	179,677.1 (18.4)	186,807.5 (17.8)	207,631.3 (18.4)	231,843.6 (19.4)	248,334.3 (19.6)	264,252.9 (19.8)	273,087.6 (19.7)
(5) 株式・出資金	7,831.2 (1.0)	9,389.4 (1.2)	11,391.8 (1.3)	13,552.5 (1.4)	17,294.4 (1.6)	19,931.8 (1.8)	20,209.9 (1.7)	20,949.0 (1.7)	23,446.3 (1.8)	25,580.8 (1.8)
うち株式	5,271.8 (0.7)	6,958.7 (0.9)	8,831.3 (1.0)	10,821.1 (1.1)	14,438.0 (1.4)	16,963.4 (1.5)	17,021.7 (1.4)	17,648.7 (1.4)	19,564.0 (1.5)	21,873.4 (1.6)
(6) 金融派生商品	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)
(7) 保険・年金準備金	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)
(8) その他の金融資産	18,826.7 (2.6)	20,198.7 (2.8)	23,941.9 (2.7)	26,858.8 (2.8)	28,361.1 (2.7)	30,009.1 (2.7)	30,487.5 (2.6)	29,168.5 (2.3)	31,796.8 (2.4)	35,760.1 (2.6)
総資産	734,608.6 (100.0)	814,545.2 (100.0)	896,929.2 (100.0)	974,687.6 (100.0)	1,049,103.3 (100.0)	1,125,589.5 (100.0)	1,197,150.5 (100.0)	1,269,464.2 (100.0)	1,332,404.5 (100.0)	1,386,830.7 (100.0)
3. 負債	706,689.4 (96.2)	772,302.0 (94.8)	849,370.8 (94.7)	925,979.7 (95.0)	1,001,985.5 (95.5)	1,080,357.0 (96.0)	1,150,948.4 (96.1)	1,222,277.0 (96.3)	1,265,181.1 (95.0)	1,314,889.8 (94.8)
(1) 貨幣用金・SDR	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)
(2) 現金・預金	422,568.3 (57.5)	464,449.3 (57.0)	505,689.9 (56.4)	545,971.9 (56.0)	585,206.0 (55.8)	627,641.5 (55.8)	666,926.9 (55.7)	711,549.4 (56.1)	745,823.4 (56.1)	796,408.1 (57.4)
(3) 借入	146,903.9 (20.0)	160,875.0 (19.8)	178,586.8 (19.9)	195,623.9 (20.1)	212,186.9 (20.2)	228,910.9 (20.2)	240,279.9 (20.1)	254,413.2 (20.0)	266,600.1 (20.0)	256,754.1 (18.5)
(4) 株式以外の証券	56,738.0 (7.7)	59,357.2 (7.3)	65,388.5 (7.3)	72,364.4 (7.4)	79,000.5 (7.5)	85,164.1 (7.6)	91,738.0 (7.7)	96,557.2 (7.6)	81,957.3 (6.2)	82,932.5 (6.0)
(5) 株式・出資金	24,385.8 (3.3)	25,442.0 (3.1)	28,510.9 (3.2)	31,212.5 (3.2)	34,725.6 (3.3)	37,764.4 (3.4)	41,107.5 (3.4)	43,511.6 (3.4)	46,814.3 (3.5)	48,583.2 (3.5)
うち株式	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)
(6) 金融派生商品	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)
(7) 保険・年金準備金	45,202.5 (6.2)	51,083.9 (6.3)	58,615.5 (6.5)	67,714.9 (6.9)	76,985.5 (7.3)	87,462.4 (7.8)	95,789.1 (8.0)	103,746.6 (8.2)	110,902.7 (8.3)	116,583.9 (8.4)
(8) その他の負債	10,890.9 (1.5)	11,094.6 (1.4)	12,579.2 (1.4)	13,092.1 (1.3)	13,881.0 (1.3)	15,413.6 (1.4)	14,806.9 (1.2)	12,499.0 (1.0)	12,083.3 (0.9)	13,648.0 (1.0)
4. 正味資産	27,919.2 (3.8)	42,243.2 (5.2)	47,558.4 (5.3)	48,707.9 (5.0)	47,117.8 (4.5)	45,332.5 (4.0)	46,502.1 (3.9)	47,187.2 (3.7)	67,223.4 (5.0)	71,940.9 (5.2)
総負債・正味資産	734,608.6 (100.0)	814,545.2 (100.0)	896,929.2 (100.0)	974,687.6 (100.0)	1,049,103.3 (100.0)	1,125,589.5 (100.0)	1,197,150.5 (100.0)	1,269,464.2 (100.0)	1,332,404.5 (100.0)	1,386,830.7 (100.0)
(参考) 歴史的記念物	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
無形非生産資産	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	-0.2	0.2	0.2	0.1	-7.6

図表9 公の企業部門資産・負債増加表

公の企業部門資産・負債増加表 (単位: 上段1.0億円, 下段%)									
項 目	平成31年度	平成30年度	平成29年度	平成28年度	平成27年度	平成26年度	平成25年度	平成24年度	平成23年度
1. 非金融資産増加	-690.6 (-0.9)	5,893.2 (7.2)	5,009.5 (6.4)	5,706.0 (7.7)	6,802.7 (8.9)	7,069.6 (9.9)	5,959.3 (8.2)	854.3 (1.4)	1,902.4 (3.5)
(1) 生産資産	-2,108.3 (-2.6)	3,960.0 (4.8)	3,524.7 (4.5)	4,248.5 (5.7)	5,711.3 (7.5)	6,361.2 (8.9)	5,608.4 (7.8)	522.9 (0.8)	1,850.5 (3.0)
a. 在庫	-552.7 (-0.7)	-83.8 (-0.1)	-538.1 (-0.7)	61.9 (0.1)	2,208.9 (2.9)	1,870.2 (2.6)	345.2 (0.5)	-6.1 (0.0)	-54.9 (-0.1)
b. 固定資産	-1,555.6 (-1.9)	4,043.8 (4.9)	4,062.8 (5.2)	4,186.6 (5.6)	3,502.4 (4.6)	4,521.0 (6.3)	5,263.2 (7.3)	529.0 (0.8)	1,795.4 (3.1)
(2) 有形非生産資産	1,427.7 (1.8)	1,933.2 (2.3)	1,484.8 (1.9)	1,457.5 (2.0)	1,091.4 (1.4)	678.4 (0.9)	350.9 (0.5)	331.4 (0.5)	251.9 (0.5)
a. 土地	1,427.7 (1.8)	1,933.2 (2.3)	1,484.8 (1.9)	1,457.5 (2.0)	1,091.4 (1.4)	678.4 (0.9)	350.9 (0.5)	331.4 (0.5)	251.9 (0.5)
b. 地下資産	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)
c. 漁場	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)
2. 金融資産増加	80,617.2 (100.9)	78,490.8 (92.8)	72,748.9 (93.6)	68,709.7 (92.3)	69,783.5 (91.1)	84,391.4 (99.1)	66,354.4 (91.8)	62,086.0 (98.6)	52,523.8 (95.5)
(1) 貨幣・現金・S D R	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)
(2) 現金・預金	18,884.5 (23.6)	20,501.0 (24.8)	16,881.0 (21.7)	17,756.1 (23.9)	16,232.5 (21.2)	14,102.8 (19.7)	15,762.5 (21.8)	12,051.2 (19.1)	5,558.4 (10.2)
(3) 貸出	47,506.7 (59.4)	32,059.9 (38.9)	30,048.7 (38.6)	38,579.0 (51.8)	28,441.8 (37.1)	25,319.4 (33.1)	34,681.5 (46.0)	28,990.6 (45.1)	32,032.9 (58.9)
(4) 株式以外の証券	11,095.8 (13.9)	18,174.3 (22.1)	20,741.6 (26.7)	7,130.4 (9.6)	20,823.8 (27.2)	24,212.3 (33.9)	16,490.7 (22.8)	15,918.6 (25.3)	8,834.7 (16.2)
(5) 株式・出資金	1,758.2 (2.2)	2,002.4 (2.4)	2,160.7 (2.8)	3,741.9 (5.0)	2,637.4 (3.4)	278.1 (0.4)	739.1 (1.0)	2,497.3 (4.0)	2,134.5 (3.9)
うち株式	1,686.9 (2.1)	1,872.6 (2.3)	1,989.8 (2.6)	3,616.9 (4.9)	2,525.4 (3.3)	58.3 (0.1)	629.0 (0.1)	2,015.3 (0.1)	2,099.4 (0.1)
(6) 金融衍生商品	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)
(7) 保険・年金準備金	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)
(8) その他の金融資産	1,372.9 (1.7)	3,743.2 (4.5)	2,916.9 (3.8)	1,502.3 (2.0)	1,648.0 (2.2)	478.8 (0.7)	-1,319.4 (-1.8)	2,628.3 (4.2)	3,963.3 (7.3)
総資産増加	79,936.6 (100.0)	82,384.0 (100.0)	77,758.4 (100.0)	74,415.7 (100.0)	76,586.2 (100.0)	71,461.0 (100.0)	72,313.7 (100.0)	62,940.3 (100.0)	54,426.2 (100.0)
3. 負債増加	85,612.6 (82.1)	77,068.8 (93.5)	76,608.9 (98.5)	76,005.8 (102.1)	78,371.5 (102.3)	70,291.4 (98.4)	71,628.6 (99.1)	42,904.1 (68.2)	49,708.7 (91.3)
(1) 貨幣・現金・S D R	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)
(2) 現金・預金	41,881.0 (52.4)	41,240.8 (50.1)	40,282.0 (51.8)	39,234.1 (52.7)	42,435.8 (55.4)	39,285.3 (55.0)	44,622.5 (61.7)	35,274.0 (56.0)	49,584.7 (91.1)
(3) 借入	13,971.1 (17.5)	17,711.8 (21.5)	17,037.1 (21.8)	16,563.0 (22.3)	14,724.0 (19.2)	13,369.0 (18.7)	14,133.3 (19.5)	12,186.9 (19.4)	-9,846.0 (-18.1)
(4) 株式以外の証券	2,619.2 (3.3)	6,031.3 (7.3)	6,975.9 (9.0)	6,636.1 (8.9)	6,163.6 (8.0)	6,573.9 (9.2)	4,819.2 (6.7)	-14,599.9 (-23.2)	975.2 (1.8)
(5) 株式・出資金	1,056.2 (1.3)	3,068.9 (3.7)	2,701.6 (3.5)	3,513.1 (4.7)	3,038.8 (4.0)	3,343.2 (4.7)	2,404.0 (3.3)	3,362.7 (5.2)	1,748.9 (3.2)
うち株式	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)
(6) 金融衍生商品	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)
(7) 保険・年金準備金	5,881.4 (7.4)	7,531.6 (9.1)	9,099.4 (11.7)	9,270.6 (12.5)	10,476.9 (13.7)	8,326.7 (11.7)	7,957.5 (11.4)	7,156.1 (11.4)	5,681.2 (10.4)
(8) その他の負債	203.7 (0.3)	1,484.6 (1.8)	512.9 (0.7)	788.9 (1.1)	1,532.6 (2.0)	-906.7 (-0.8)	-2,307.9 (-3.2)	-415.7 (-0.7)	1,564.7 (2.9)
4. 正味資産増加	14,324.0 (17.9)	5,315.2 (6.5)	1,148.5 (1.5)	-1,590.1 (-2.1)	-1,785.3 (-2.3)	1,169.6 (1.6)	685.1 (0.9)	20,036.2 (31.8)	4,717.5 (8.7)
総負債・正味資産増加	79,936.6 (100.0)	82,384.0 (100.0)	77,758.4 (100.0)	74,415.7 (100.0)	76,586.2 (100.0)	71,461.0 (100.0)	72,313.7 (100.0)	62,940.3 (100.0)	54,426.2 (100.0)
(参考) 歴史的記念物	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
有形非生産資産	-0.0	0.0	0.0	0.0	-0.4	0.4	0.0	-0.1	-7.7

企業部門は、一時的ではあるが、資産負債の増加勘定では健全になる。資産の増加は徐々に低下してきているが、それでも平成10暦年では62兆円の資産が増加した。これを賄うために、負債の増加が42兆円（68%）、正味資産が20兆円増加。なぜ正味資産が増加したかという、負債増加項目の（4）「株式以外の証券」が一般政府の承継によりマイナス約15兆円となった結果、正味資産が20兆円増加したことになった。

また、一般政府部門と公的企業部門間の資金の流れに関してであるが、私も日銀のマネーフロー表をベースに経済企画庁が公表している資料を基に分析しようと試みたことがある。しかし、分析すればするほど分からなくなる。こちらに行ったものが、見返りで反対に戻ってくるというものがいくつかあり、どうしてそのようになるのか。中央政府から地方政府に、例えば補助金を支出すると、その補助金が地方政府でそのまま使用されるのではなく、それが地方の公社・公的企業に補助金で入る場合もあるし、また中央政府の公的企業に出資金で入って行く場合もある。後者の場合は、中央政府に戻ってくる。そのように見えてくると、いつも統計を見て思うのであるが、政府の統計は純額ベースで見ると全く分からなくなる。絶対に総額で見ないと駄目である。純額ベースで見ると、複雑になると同時に消されてしまう部分が生じる。政府は必ず総額で見なければいけない。なぜかという市場メカニズムが働かないからである。こちらから出して、こちらに戻すという場合に、民間の場合には、そこにコストなり費用概念というものが非常に厳しく働いているはずである。政府の場合は一向に働かない。消してしまうと瞬間的に資金の流れは全く分からなくなる。余談ではあるが、政府が2000年10月に試算した貸借対照表が不満である理由はそこにある。試算を純額ベースで行っており、全く問題を理解していないのではないかと思う。なぜこの資産を総額ベースで計上しないのかと思う。

（2）公的企業部門の財政問題とは？

公的企業部門の問題を明確にするために、民間企業と比較を行ってみる。公的企業と比較すべきなのは、本来法人企業で、公的企業には金融機関が含まれているので、金融機関を含んだ民間法人企業と比較する（図表10）。

平成2年暦年末で民間部門は合計で6,527兆円の資産を保有している。そのうち3,693兆円が金融機関を含む民間法人企業により保有されている。負債の比率に注目してほしい。とりわけ公的企業部門と対比される法人企業部門である。負債を見ると、平成2年の段階で法人企業部門は67.8%で、株式及び正味資産で32.2%。平成7年になると、明らかにバブル崩壊の影響であると思うが、負債の比率が74.4%に上昇しているが、それでも株式及び正味資産は25.6%である。平成11年は平成7年とほぼ同じ構成比率を保持している。

この民間法人企業と先ほどの公的企業部門を比較すると、いかに公的企業部門に問題があるかが明白になると思う。その上で、もしこの公的企業部門を旧国鉄の承継債務と同じような形で一般政府部門にその負債を持ってくると、その影響がいかに一般政府部門にとって大きいかがよく分かると思う。

図表 10 民間部門の貸借対照表の推移（暦年末）

平成2年 (単位: 10 億円)									
	民間部門				民間部門				
	法人企業 (金融機関を含む)	家計 (個人企業を含む)	対家計民間非営利団体		法人企業 (金融機関を含む)	家計 (個人企業を含む)	対家計民間非営利団体		
1. 有形資産	2,968,216.3	1,171,428.6	1,745,524.9	51,262.8	45.5%	31.7%	63.8%	52.2%	
2. 金融資産	3,559,764.7	2,522,495.8	990,353.8	46,915.1	54.5%	68.3%	36.2%	47.8%	
期末資産	6,527,981.0	3,693,924.4	2,735,878.7	98,177.9	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
3. 負債 (株式を除く)	2,851,445.6	2,504,748.7	321,715.8	24,981.1	43.7%	67.8%	11.8%	25.4%	
4. 株式・正味資産	3,676,535.4	1,189,175.7	2,414,162.9	73,196.8	56.3%	32.2%	88.2%	74.6%	
(1) 株式	538,561.3	538,561.3	0.0	0.0	8.3%	14.6%	0.0%	0.0%	
(2) 正味資産	3,137,974.1	650,614.4	2,414,162.9	73,196.8	48.1%	17.6%	88.2%	74.6%	
期末負債および正味資産	6,527,981.0	3,693,924.4	2,735,878.7	98,177.9	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

平成7年									
	民間部門				民間部門				
	法人企業 (金融機関を含む)	家計 (個人企業を含む)	対家計民間非営利団体		法人企業 (金融機関を含む)	家計 (個人企業を含む)	対家計民間非営利団体		
1. 有形資産	2,469,319.5	1,044,156.4	1,384,695.2	40,467.9	39.5%	29.6%	52.8%	42.9%	
2. 金融資産	3,774,800.2	2,485,204.2	1,235,752.1	53,843.9	60.5%	70.4%	47.2%	57.1%	
期末資産	6,244,119.7	3,529,360.6	2,620,447.3	94,311.8	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
3. 負債 (株式を除く)	3,045,342.6	2,624,134.1	391,848.4	29,360.1	48.8%	74.4%	15.0%	31.1%	
4. 株式・正味資産	3,198,777.1	905,226.5	2,228,598.9	64,951.7	51.2%	25.6%	85.0%	68.9%	
(1) 株式	505,224.2	505,224.2	0.0	0.0	8.1%	14.3%	0.0%	0.0%	
(2) 正味資産	2,693,552.9	400,002.3	2,228,598.9	64,951.7	43.1%	11.3%	85.0%	68.9%	
期末負債および正味資産	6,244,119.7	3,529,360.6	2,620,447.3	94,311.8	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

平成11年									
	民間部門				民間部門				
	法人企業 (金融機関を含む)	家計 (個人企業を含む)	対家計民間非営利団体		法人企業 (金融機関を含む)	家計 (個人企業を含む)	対家計民間非営利団体		
1. 有形資産	2,279,148.6	956,688.3	1,284,108.9	38,351.4	36.1%	27.1%	47.7%	42.9%	
2. 金融資産	4,031,747.4	2,572,461.6	1,408,176.2	51,109.6	63.9%	72.9%	52.3%	57.1%	
期末資産	6,310,896.0	3,529,149.9	2,692,285.1	89,461.0	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
3. 負債 (株式を除く)	3,053,964.4	2,644,958.4	384,142.9	24,863.1	48.4%	74.9%	14.3%	27.8%	
4. 株式・正味資産	3,256,931.6	884,191.5	2,308,142.2	64,597.9	51.6%	25.1%	85.7%	72.2%	
(1) 株式	596,595.7	596,595.7	0.0	0.0	9.5%	16.9%	0.0%	0.0%	
(2) 正味資産	2,660,335.9	287,595.8	2,308,142.2	64,597.9	42.2%	8.1%	85.7%	72.2%	
期末負債および正味資産	6,310,896.0	3,529,149.9	2,692,285.1	89,461.0	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

注：民間の法人企業は民間部門から家計と対家計民間非営利法人を差し引くことから求めた

(3) 一般政府部門の財政問題とは？

以上述べてきて、一般政府部門の財政問題をどのように考えたら良いかを米国の場合と比較して話をしたい。図表11は米国で作成されている政府部門の貸借対照表で、これは大統領の報告書として公表しているもので、1997年に出された1998年度予算の分析の一部分である。これを見ると、1996年に一般政府部門のBalance欄がマイナスの3兆1,890億ドルとなっている。米国の一般政府部門も金融資産、実物資産から金融負債、保険の負債を引くとマイナスとなっている。我が国の政府部門の貸借対照表も一般政府部門はマイナスとなっている。米国の政府部門の貸借対照表のバランスがマイナスとなっている点に関して“ANALYTICAL PERSPECTIVES”において問題ないと説明している。その理由を理論的に示したのが、図表12の“Comprehensive consolidated public sector balance sheet”である。これは、いわゆる税金で賄う一般政府部門のバランスシートに関して、全部考慮するとこのようになると示したのが、そこに出所を書いてあるBuiter氏の論文である。左側に資産があり、右側に負債がある。右側に負債で“B”と書かれているのが債券(Bond)による負債、“H”は通貨、“N”が社会保険の現在価値であり、これが負債項目。左側の資産のうち、“K”が政府部門のいわゆる有形資産、“R”が土地、“E”がネットで見た外貨準備、“T”が税金の現在価値で将来の課税を現在価値で評価したものでいわゆる「課税権」とでも呼ぶべきもので、一番下が、政府の通貨発行権。米国政府が作成した先ほどのバランスシートの中でこの資産・負債項目のうち何が抜けているかというと、外国為替準備、課税権と通貨発行権が抜けている。これらが抜けていれば、必然的に正味資産はマイナスになっても仕方がない。政府部門で貸借対照表を議論する時には、海外に対する債権と将来の課税権と通貨発行権を担保にしているからこそ貸借対照表の正味資産がマイナスとなっても何ら問題はないと述べている。

だから我が国の一般政府部門において負債が超過して正味資産がたとえマイナスになっていたとしても、課税権を持ち、通貨発行権を持っているわけであるから、当然にその負債を将来返済するための担保を持っている。このマイナスの部分が過大になると問題であるが、ある限度以内であれば問題はないのである。

図表 11 A BALANCE SHEET PRESENTATION FOR THE FEDERAL GOVERNMENT

ASSETS/RESOURCES		LIABILITIES/RESPONSIBILITIES	
Federal Assets Financial Assets Gold and Foreign Exchange Other Monetary Assets Mortgages and Other Loans Less Expected Loan Losses Other Financial Assets Physical Assets Fixed Reproducible Capital Defense Nondefense Inventories Non-reproducible Capital Land Mineral Rights		Federal Liabilities Financial Liabilities Currency and Bank Reserves Debt Held by the Public Miscellaneous Guarantees and Insurance Deposit Insurance Pension Benefit Guarantees Loan Guarantees Other Insurance Federal Pension Liabilities Net Balance	
	Federal Governmental Assets and Liabilities		
Resources/Receipts Projected Receipts Addendum: Real GDP Projections	Long-Run Federal Budget Projections	Responsibilities/Outlays Discretionary Outlays Mandatory Outlays Social Security Health Programs Other Programs Net Interest Deficit	
	Change in Trust Fund Balances		
National Assets/Resources Federally Owned Physical Assets State & Local Physical Assets Federal Contribution Privately Owned Physical Assets Education Capital R & D Capital Federal Contribution	National Wealth	National Needs/Conditions Indicators of economic, social, educational, and environmental conditions to be used as a guide to Government investment and management.	
	Social Indicators		

(出所) Executive Office of the President of the United States, Analytical Perspectives, Budget of the United States Government, Fiscal Year 1998, U. S. Government Printing Office, Washington, 1997.

GOVERNMENT ASSETS AND LIABILITIES *										
(As of the end of the fiscal year, in billions of 1996 dollars)										
	1990	1995	1970	1975	1980	1985	1990	1994	1995	1996
ASSETS										
Financial Assets:										
Gold and Foreign Exchange	100	71	59	133	328	157	198	174	181	165
Other Monetary Assets	77	112	68	43	82	52	68	69	70	87
Mortgages and Other Loans	124	159	206	206	284	348	282	224	196	171
Less Expected Loan Losses	-1	-3	-4	-9	-16	-18	-26	-22	-22	-22
Other Financial Assets	59	79	65	66	85	110	170	195	195	200
Subtotal	360	419	393	439	763	651	700	635	619	600
Physical Assets:										
Fixed Reproducible Capital:										
Defense	843	841	845	655	541	674	768	786	761	739
Nondefense	149	174	189	196	210	226	244	252	258	261
Inventories	257	222	207	184	225	257	224	174	172	168
Nonreproducible Capital:										
Land	89	123	153	238	302	325	321	242	240	239
Mineral Rights	321	297	245	340	618	696	465	367	342	376
Subtotal	1,659	1,658	1,639	1,613	1,896	2,178	2,022	1,820	1,773	1,783
Total assets	2,018	2,077	2,032	2,052	2,659	2,829	2,722	2,455	2,392	2,383
LIABILITIES										
Financial Liabilities:										
Currency and Bank Reserves	224	246	272	277	279	295	352	430	437	446
Debt held by the Public	973	961	815	802	1,039	1,845	2,532	3,219	3,302	3,347
Miscellaneous	25	27	28	41	59	84	126	112	117	120
Subtotal	1,222	1,234	1,115	1,120	1,377	2,224	3,010	3,761	3,856	3,913
Insurance Liabilities:										
Deposit Insurance					2	9	68	8	5	2
Pension Benefit Guarantee Corp.				42	30	42	41	31	19	13
Loan Guarantees			2	6	12	10	15	31	28	31
Other Insurance	30	27	22	20	28	16	19	17	16	16
Subtotal	30	28	24	68	71	77	142	88	68	62
Federal Pension Liabilities	749	949	1,125	1,280	1,740	1,726	1,656	1,570	1,581	1,598
Total liabilities	2,001	2,211	2,264	2,468	3,197	4,028	4,809	5,420	5,505	5,572
Balance	17	-134	-232	-418	-528	-1,199	-2,086	-2,965	-3,113	-3,189
Per Capita (in 1996 dollars)	95	-689	-1,130	-1,928	-2,313	-5,013	-8,324	-11,344	-11,805	-11,985
Ratio to GDP (in percent)	0.7	-4.2	-6.2	-9.8	-10.4	-20.2	-30.3	-40.2	-41.6	-41.6

* The table shows assets and liabilities for the Government as a whole, including the Federal System. Therefore, it does not break out separately the assets held in Government accounts, such as social security, that are the obligation of other Government agencies. Estimates for FY 1995 are extrapolated in some cases. Negative numbers are in parentheses.

図表 12 Comprehensive consolidated public sector balance sheet

Assets		Liabilities	
$p_{K^{soc}}K^{soc}$	Social overhead capital (non-marketable)	B^H	Net interest-bearing debt denominated in domestic currency, held by residents
$p_G K^G$	Equity in public enterprises (partly potentially marketable)	B^F	Net interest-bearing debt denominated in domestic currency, held by nonresidents
$p_R R^G$	Land and mineral assets (marketable)	eB^{*H}	Net interest-bearing debt denominated in foreign currency, held by residents
eE^*	Net foreign exchange reserves	eB^{*F}	Net interest-bearing debt denominated in foreign currency, held by nonresidents
T	Present value of future tax program, including social security contributions, tariff revenue, etc. (implicit asset)	$p\bar{B}^H$	Net interest-bearing index-linked debt, held by residents
pA^M	Imputed net value of government's cash monopoly	$p\bar{B}^F$	Net interest-bearing index-linked debt, held by nonresidents
		H	Stock of high-powered money
		N	Present value of social insurance and other entitlement programs (implicit liability)
		W^G	Public sector net worth

(出所) Buiter, W.H., "Measurement of the Public Sector Deficit and Its Implications for Policy Evaluation and Design," IMF Staff Papers, vol.30, no.2, June 1983, pp. 306-349.

4. 公債残高及び資産・負債残高の推計—公的部門の会計別・機関別の推計と問題点—

最後になるが、図表13の特別会計の資料を見ると、特別会計がまず問題になってくる。公的企業のうちの問題にすべき部分について、ほとんど貸借対照表と損益計算書が公表されていないというのが実状である。「×」が示されているのがそれであり、公的企業に属するものに「*」が付いている。この資料はやや古い時点のものであり、現在と若干相違するかもしれないが、それでも一番肝心なものについて公表されていない。つまり、港湾整備、空港整備、道路整備、治水の各特別会計が公表されていない。しかも予算書にも付いていない。予算書には、常に長期計画があり、その長期計画に基づき今年度はいくら整備するという数字が載せられているだけである。ストックでいくらあるかという貨幣ベースでは全然記載されていない。

一体全体それで良いのかと常に思っていたが、最近少しずつ公表され、議論の俎上に上ってきたので今後は多分分析ができるのではないかと思う。

図表 13 特別会計と財務諸表

特別会計の種類	*	B/S	P/L	備 考（その他参考表）
電 源 開 発 促 進		×	×	
交付税譲与税配付金		×	×	
登 記		×	×	
造 幣 局	*	○	○	資金増減実績表、事業実績・予定、財産目録
印 刷 局	*	○	○	財産目録
資 金 運 用 部	*	○	○	
国 債 整 理 基 金		×	×	償還財源繰入額・償還額等、年度末基金残高
外 国 為 替 資 金		○	○	
産 業 投 資	*	○	○	資金増減計画表
地 震 再 保 険	*	○	○	
石油石炭代替エネルギー		×	×	
特定国有財産整備		×	×	
国 立 学 校		×	×	
厚 生 保 険		○	○	
船 員 保 険		○	○	積立金明細表
国 立 病 院		○	○	財産目録、借入金償還計画表
国 民 年 金		○	○	
食 糧 管 理	*	○	○	財産目録、資金増減経過表
農 業 共 済 再 保 険	*	○	○	
森 林 保 険	*	○	○	
漁業再保険漁業共済	*	○	○	
農業経営基盤強化		○	×	財産目録、農地等買収売却計画表
国 有 林 野 事 業	*	○	○	財産目録、治山勘定は事業計画・実績表のみ
国営土地改良事業		×	×	事業計画・実績表、借入金償還計画表等
アルコール専売事業	*	○	○	財産目録、利益金処分計算書
貿 易 保 険	*	○	○	
特 許		×	×	
自 賠 責 再 保 険	*	○	○	
港 湾 整 備		×	×	事業計画・実績表
自 動 車 検 査 登 録		×	×	
空 港 整 備		×	×	事業計画・実績表
郵 政 事 業	*	○	○	事業計画、財産目録、一時借入金調書
郵 便 貯 金	*	○	○	資金増減計画表
簡易生命郵便年金	*	○	○	
労 働 保 険		○	○	資金増減計画表、積立金明細表、資金増減表
道 路 整 備		×	×	事業計画・実績表
治 水		×	×	事業計画・実績表
都市開発資金融通	*	○	○	

- (注) 1. B/S………貸借対照表、P/L………損益計算書、○は記載あり、×は記載なし。
2. *は「国民経済計算」（新SNAベース）における公的企業に該当する特別会計。
3. いくつかの勘定をもつ特別会計においては、1勘定以上に記載があれば○とした。
(資料) 「平成2年度特別会計予算書」より作成。
(出所) 吉田亮躬編著『特別会計の諸問題』全国会計職員協会、1990年。

時間の関係で、説明を省略した点もあるが、これを客観的に見ると何が言えるのかというと、税金で行うものは本来の政府活動であり、それは当然にそのための費用徴収を我々は甘受せざるを得ない。これに対して、公的企業は国際的な基準から見てもコスト部分はきちんと市場で生産物を販売して少なくとも掛かった費用部分は回収すべきだと言われているにもかかわらず、これだけの負債に依存している。公的企業はその負債をきちんと自分たちで解決しなければいけないのではないかと思う。

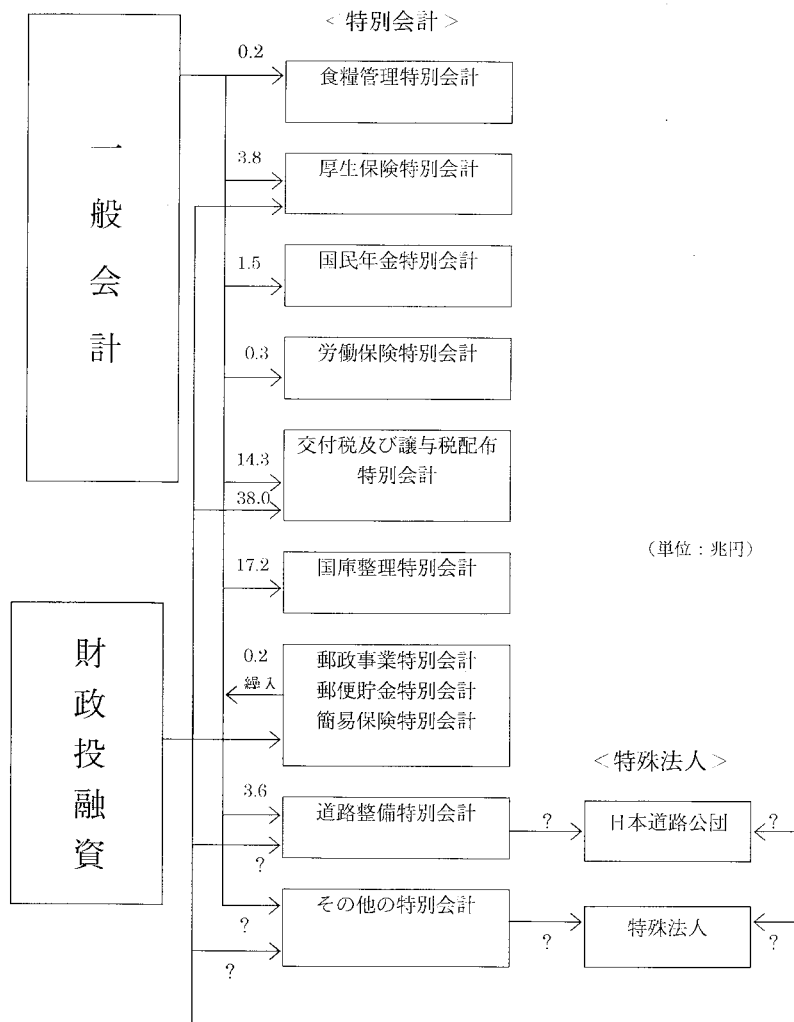
(2001年6月7日：第2回委員会)

第2節 財政のフローベースに関する分析

慶應義塾大学商学部教授 跡田 直澄 氏

1978年から98年にかけてのデータを使って、経済のフロー面で何が分かるか、あるいは今問題になっている点がフローのデータからも分かるという点をお話したい。図表1は我が国の財政でどのように資金が流れているかを示している。一般会

図表1 一般会計・特別会計・財政投融资の資金の流れ（平成10年度決算）



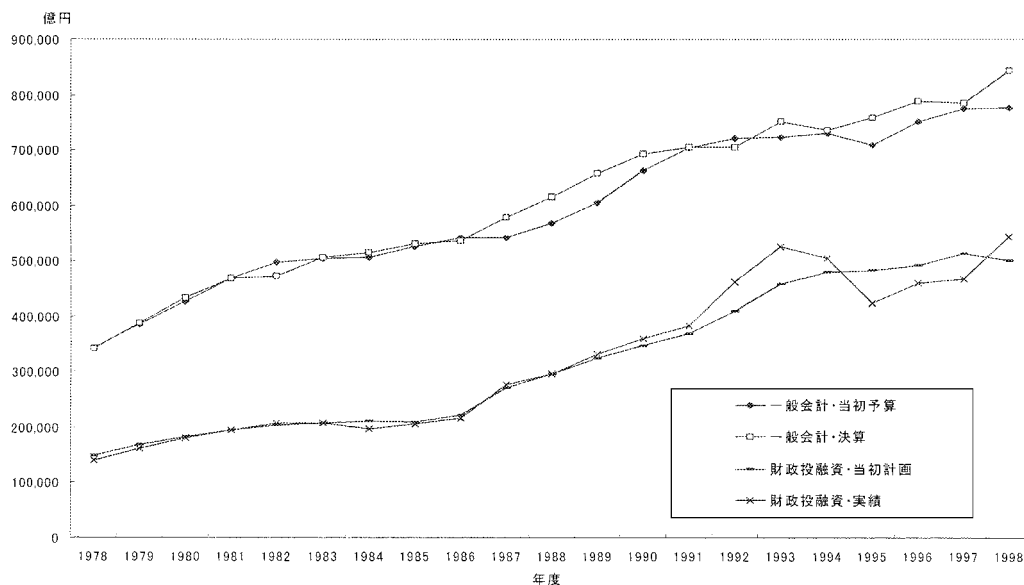
計と特別会計との繋がり、そして財政投融资も特別会計と繋がっている。また、一番下の方の道路整備特別会計とその他特別会計、ここにはかなり多くの特殊法人がぶらさがっている。この図では比較的規模の大きな特別会計として、食管から郵政事業までを挙げているが、こちらの方には余り特殊法人はくっついていない。郵政には少しくっついてはいるが、余り大きな赤字にはなっていない。道路特別会計以下公共事業特別会計、その下に特殊法人があり、その辺りに分らないところが数多くある。この図は、国民から政府、そこから国民にどのように戻ってくるのかという完璧なフローチャートではないが、イメージで資金の流れを捉えたものである。まずフローで何が分かるかについて歳出面、歳入面を順番に説明する。

1. 歳出面の特徴

(1) 予算決算の乖離

歳出面の特徴としては、財政規模を意味する図表2の一般会計予算は1978年から98年まで右肩上がりという傾向には変わりがない。この辺りに財政が意識を持つ

図表2 予算額 vs 決算額（一般会計と財政投融资）



ていないというか、右肩上がりの経済は終わったというのに名目的にはこのような傾向が続いている。ただここで注意してほしいのは、上の段が一般会計のグラフであるが、白が決算値で黒が予算を示す。86年以前は予算と決算がそれ程大きく乖離していなかったが、87年頃から予算と決算が大きく乖離をし始めた。85年以降はしばらくバブルの時期で、この時期なぜか予算を抑えて設計し、決算で大きくなる。つまり、バブルで大量に税収が入ってくるので、補正をするという形で、余った財源を更に公共事業に使った。これは例の対米公約で630兆円の公共投資をしなければいけないということで、それを補正で行ったということがこの時期の特徴である。91、92年は予算と決算の乖離は一時的に収まるが、バブルが崩壊する93年頃からまた予算と決算の乖離が大きくなった。今度の乖離は不況の影響で、その景気対策として公共事業をやったのが原因である。

(2) 財政投融资計画の安定的拡大 VS 財投実績の変動

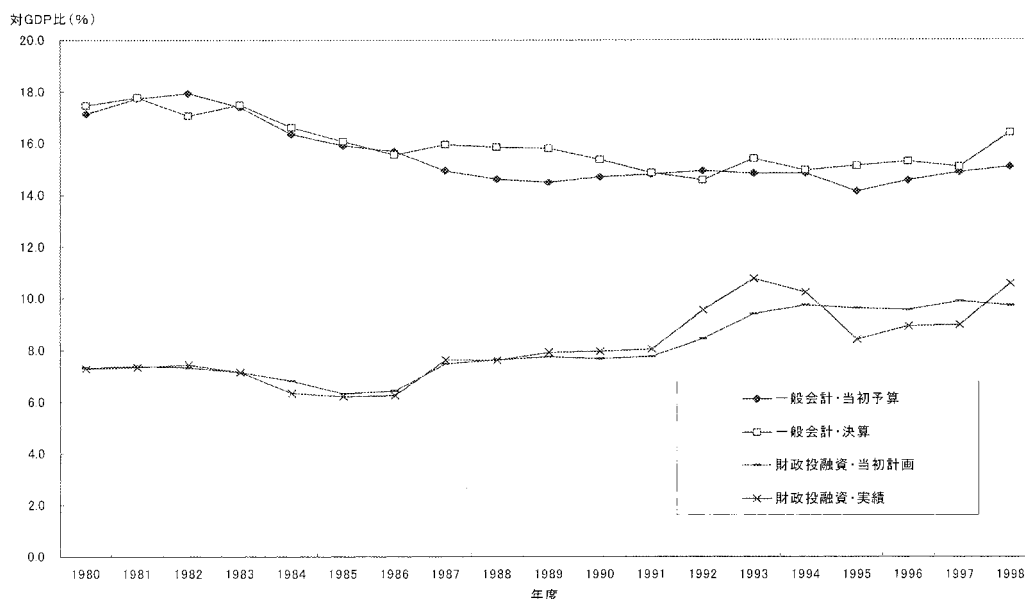
もう一方の財政投融资を見ると、やはり92、93、94年に財投に大幅に頼ったのが分かる。財投の計画値（横棒が付いての方が計画値）は86、87年以降ほぼ一定のスピードで増加してきている。92、93、94年には計画値も大きくなっているが、決算値で大幅に増加している。この辺りが景気対策を、いわゆる真水という税を使わずに財投の資金で行ったということの現れである。ただ、その後失敗に気づき、95、96、97年は大分抑え込んでいる。98年はまたなりふり構わず景気対策をした。これが傾向として言えることである。

一般会計にしても、財投にしても、予算と決算にかなり大きなずれがあるということと、特にこの不況期に限って補正という形で景気対策を全て行っている。国会審議等で見ると、一般会計の予算は1月、2月、3月と3ヶ月掛けて一応審議はしているが、補正予算になると実際に国会に提出されてから可決されるまで長くても1ヶ月ぐらいがほとんどで、本当に審議しているのは数日ではないか。つまり補正予算は安易に作られる傾向にある。こうして公共事業に多額の資金をつぎ込むことがずっと行われているというのが最近年の特徴である。

ところが名目的には増加しているように見えるが、図表3でGDPとの比率で見ると、やはり傾向的には一般会計はやや低下気味である。18%から14～15%に落

ちてきているだけで、余り大きく落ち込んだとは言えないが一応低下が見られる。これに対して財投は、どちらかという、86年以降、決算値はややぶれているが、穏やかに増加をしている。これが一般に言われる、一般会計を補完する形で財投を使ってきたということの現れである。一般会計が苦しいので財投資金で補完をする、特に公共事業関係では財投資金を使えばできる部分があるので、そのようなことをやってきたということが、GDPとの比率の推移を見ることによりかなり明確に分かる。

図表3 予算額 vs 決算額（一般会計と財政投融资／名目 GDP 比）



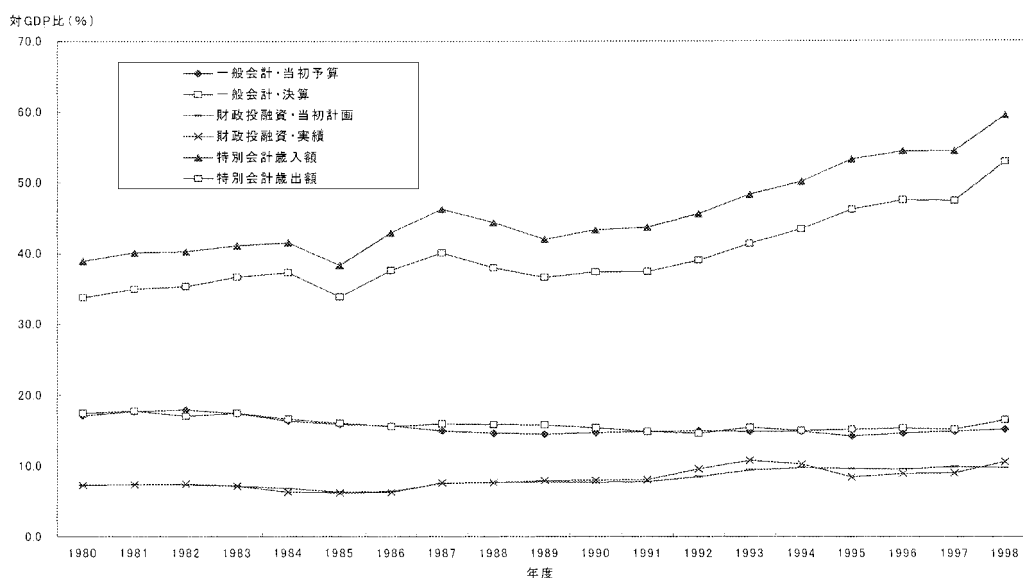
(3) 特別会計規模の拡大

更に次の点として、図表4では特別会計を含めてGDP比をとったものである。一番上のグラフが特別会計であり、次が一般会計で、一番下が財政投融资である。今まで特別会計を取り上げなかったが、特別会計（▲が特別会計の歳入、□が特別会計の歳出）を見ると、特別会計の予算は単純合計すると既に80年にはGDPの40%近い規模に達し、現在では50%近くに達するという巨大な規模である。それに比べて一般会計は先ほど説明したように14%台であるので、特別会計がいかに巨大な

ものになっているかが分かる。しかもGDP比に直しても89年以降完全な右肩上がりになっており、特別会計というものに対してもう少し我々がフローでも注意して見る必要があるのではないか。この点に関して国会の予算審議を見ると、特別会計に対して議論しているというのは社会保障以外余りない。特別会計というのはかなり色々なものがあり、先ほど図表1で見たように食管とか厚生保険、国民年金という社会保障関係、それから労働保険という失業保険があり、それから交付税特別会計、更には郵政事業特別会計も入ってくる。規模的にかなり大きなものがあり、このような数字が出てくるが、規模の割に特別会計というものを我々は注意して見てこなかったと言える。

この規模拡大には保険と国債整理基金がかなり関係している。図表5で特別会計の規模の大所を示しているが、この20年間にどうなったかという、最大のものは国債整理基金である。国債整理基金は78年の10兆円が98年には86兆円にまで予算規模が拡大している。厚生保険は6兆円が36兆円と6倍、国民年金は2兆円が20兆円と10倍という形で大きくなっている。交付税特別会計が11兆円から36兆円と、これは倍率では3倍である。このように特別会計の規模は軒並み5～6倍にな

図表4 予算額 vs 決算額（一般会計・財政投融资・特別会計／名目GDP比）



る。道路整備特別会計は1兆9千億円から5兆円なので、いま槍玉に挙がっているが、まだ2.5倍なのでそれほどの増大ではない方である。郵政も7兆円が33兆円なので5倍弱にまで拡大している。

このように歳出面の特徴では、予算決算の乖離ということと財政投融资が安定的に伸びてきているということ及び特別会計が異常に増大していることで、少し一般会計ばかりに目をやっていると騙される可能性があるということが分かる。

図表5 特別会計・主要会計別歳出決算

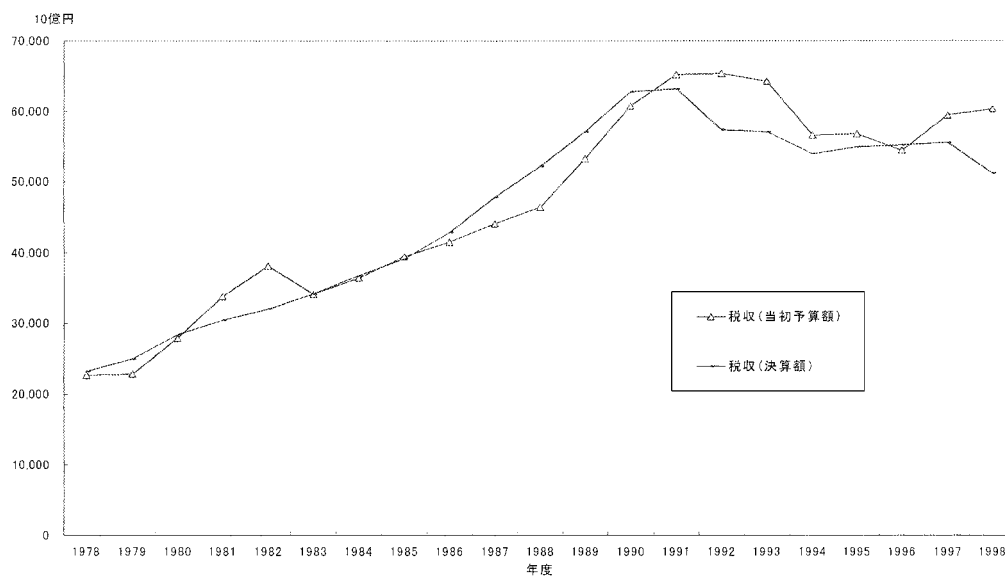
歳出決算額(千円)	年度			構成比(%)		
	1978	1988	1998	1978	1988	1998
食料管理特別会計	9,267,377,885	5,438,107,958	4,210,774,579	14.8	3.7	1.5
厚生保険特別会計	5,926,342,396	18,900,126,569	36,325,687,388	9.5	12.8	13.3
国民年金特別会計	2,091,260,555	13,046,828,323	20,886,255,178	3.3	8.8	7.7
労働保険特別会計	3,137,009,482	5,478,577,857	7,866,972,677	5.0	3.7	2.9
交付税及び譲与税配布特別会計	11,251,227,427	17,996,702,581	36,188,075,462	18.0	12.2	13.3
国債整理基金特別会計	10,913,490,605	39,396,064,933	86,498,759,000	17.4	26.7	31.7
道路整備特別会計	1,987,015,974	3,071,414,067	5,331,928,206	3.2	2.1	2.0
郵政事業・郵便貯金・簡保特別会計	7,508,516,036	26,083,620,412	33,582,993,889	12.0	17.7	12.3
その他	10,470,491,971	18,080,785,107	41,687,554,523	16.7	12.3	15.3
合計	62,552,732,331	147,492,227,807	272,579,000,902	100	100	100

2. 歳入面の特徴

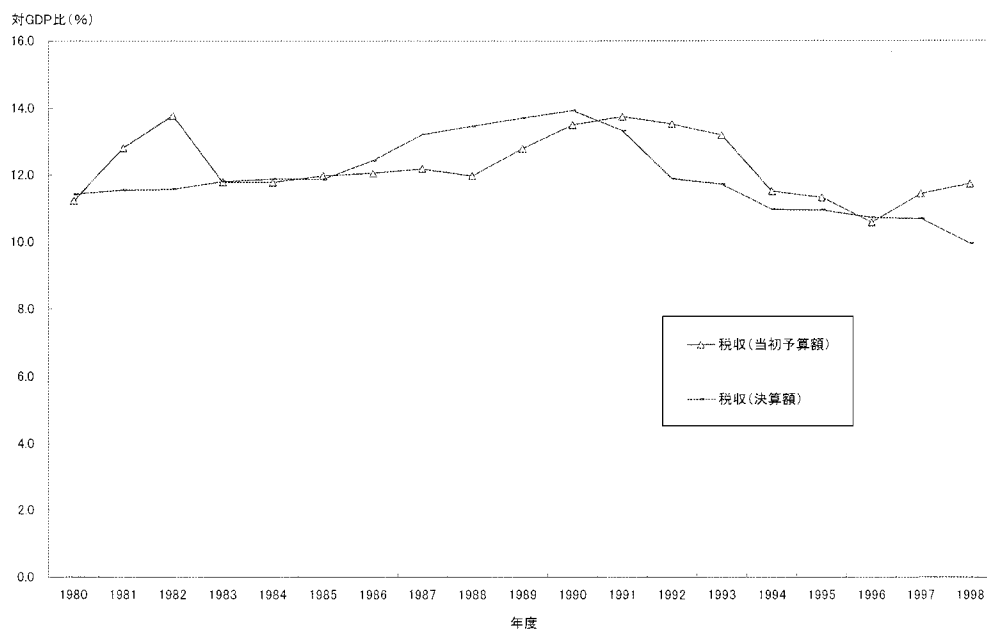
(1) 一般会計予算決算の乖離

歳入面の特徴という点では、当然色々な歳入があるが、図表6では一般会計での国税収入の予算と決算の推移を示している。先ほど歳出面で見ても予算と決算との乖離があったが、歳入面でも予算と決算の乖離がある。△が予算、黒い点が決算である。やはりバブル期に税収見積もりをわざと低めにしておき、それで大幅な増収が起きるということが、作為的に行われていた可能性がある。いわゆる財政再建が、昭和50年代の半ばから始まっていたが、バブルの時期にもまだ財政再建の意識があり、それまでの借金を返したいということで、そのような作為的なことをしていたのではないかと。これは以前税収弾力性を計算して、そのような傾向が予算値に出てきていたが、それをこの図は表している。そしてバブルが弾ける頃からは、今度は予算額が上回り、決算額が少なくなった。特に91、92年には、当初予算の見積

図表6 国税収入 当初予算額 vs 決算額



図表7 国税収入・当初予算額 vs 決算額 (名目 GDP 比)



もりが大幅に狂い歳入欠陥が生じた。景気が悪化したことにより、減額補正をするということでこのような決算値になっている。景気が悪いということと、更に減税をするということと、この二つが重なり、かなり税収が落ち込んできているということが現れている。

図表7は同じ傾向が現れているということをGDP比で見たものであり、決算値は90年位が最高値であり、GDP比で13～14%のレベルから現在は10%を切る水準にまで税収が落ち込んできている。このような極端なことが今起きている。景気の悪化ということがかなり足を引っ張り、減税というものが足を引っ張ってきたということが分かる。

(2) 特別会計の収入

特別会計があれだけの歳出規模で増大しているので、その財源がどこかにあるはずである。図表8-1、8-2に主要な特別会計の項目別歳入を示している。10年おきにデータをとっているが、例えば食糧管理の場合は最大の項目は他勘定よりの受け入れで、これは非常に不明朗であるが、一応食糧管理特別会計の中のその他の勘定から資金をもらうという形で、メインの収入を得ている。1988年には一時的に落ち込んでいるが、その代わりに売払代・納付金とか、これはそれまでの在庫品を売却したのだと思うが、要するに自前の何らかの事業収入をここではメインにしている。それに対して一般会計からの受け入れは78年の6.8から98年の5.9とさすがに減少してきている。少なくとも特別会計が一般会計に依存する率というのが近年小さくなってきているのではないか。これは、やはり一般会計が苦しいので特別会計への振込を大分削減している。厚生年金保険を見ると、一般会計からの受け入れは78年の9.94から88年の15.15、98年の9.28という形で、本来は88年位の振込をしないとおかしいはずであるが、財政が苦しいと隠れ借金のような形で厚生年金への振込みを削減したりするので9～10%程度の水準に留まっている。78年から見ても98年はかなり小さいので大分削減しているのではないか。一般会計が苦しいので振込を落とすということは、国民年金でも、労働保険でも生じている。

図表 8-1 主要特別会計 項目別歳入

(食糧管理特別会計合計)

	千円			%		
	1978年度	1988年度	1998年度	1978年度	1988年度	1998年度
歳入合計	9,270,821,695	5,455,949,972	4,217,313,135			
売払代・納付金	1,396,125,795	1,336,942,880	540,349,504	15.1	24.5	12.8
一般会計より受入	631,800,000	262,000,000	247,444,408	6.8	4.8	5.9
他勘定より受入	4,943,627,527	1,642,150,209	2,254,304,473	53.3	30.1	53.5
調整勘定より受入	127,439,180	1,347,101,351	125,809,428	1.4	24.7	3.0
雑収入	5,283,113	15,288,805	14,158,043	0.1	0.3	0.3
前年度剰余金受入	5,422,727	41,063,351	19,432,601	0.1	0.8	0.5
その他(印紙・証券・借入金収入)	2,161,123,353	811,403,376	1,015,814,678	23.3	14.9	24.1

(厚生保険特別会計)

	千円			%		
	1978年度	1988年度	1998年度	1978年度	1988年度	1998年度
歳入合計	9,202,538,129	24,632,721,603	41,442,269,634			
保険料収入	5,735,187,967	13,207,045,347	26,667,473,301	62.32	53.62	64.35
他勘定より受入	51,619,904	251,100,644	388,179,096	0.56	1.02	0.94
一般会計より受入	914,986,793	3,731,469,522	3,845,168,964	9.94	15.15	9.28
他会計より受入	0	1,960,090,173	2,510,176,205	0.00	7.96	6.06
拠出金・運用金・手当収入	1,434,176,111	3,992,581,564	6,490,674,948	15.58	16.21	15.66
借入金	942,334,000	1,407,994,455	1,479,228,213	10.24	5.72	3.57
雑収入	26,733,935	48,228,962	49,844,475	0.29	0.20	0.12
前年度剰余金受入	97,499,419	34,210,936	11,524,432	1.06	0.14	0.03

(国民年金特別会計)

	千円			%		
	1978年度	1988年度	1998年度	1978年度	1988年度	1998年度
歳入合計	3,268,094,706	14,229,585,621	22,432,703,302			
保険料収入	832,408,885	1,284,420,202	1,971,602,603	25.47	9.03	8.79
一般会計より受入	1,351,545,379	1,497,897,000	1,545,257,528	41.36	10.53	6.89
他勘定より受入	6,744,773	2,976,694,861	2,839,157,142	0.21	20.92	12.66
拠出金・印紙売捌収入	776,377,365	7,722,463,463	14,567,459,426	23.76	54.27	64.94
運用収入	112,438,635	149,658,131	336,750,589	3.44	1.05	1.50
雑収入	8,780,617	7,962,533	10,664,317	0.27	0.06	0.05
前年度剰余金受入	179,799,052	590,489,431	1,161,811,697	5.50	4.15	5.18

(労働保険特別会計)

	千円			%		
	1978年度	1988年度	1998年度	1978年度	1988年度	1998年度
歳入合計	3,497,571,101	6,718,992,662	8,530,257,474			
他勘定より受入	1,417,029,114	2,856,566,076	3,413,412,862	40.51	42.51	40.02
一般会計より受入	230,511,000	253,731,669	309,942,241	6.59	3.78	3.63
運用収入	37,594,660	100,529,454	122,774,639	1.07	1.50	1.44
保険料収入	1,424,983,363	2,831,846,024	3,335,410,977	40.74	42.15	39.10
その他(積立金・安定資金)	326,001,990	581,713,334	1,073,830,656	9.32	8.66	12.59
雑収入	34,784,126	69,582,644	267,442,521	0.99	1.04	3.14
前年度剰余金受入	26,666,848	25,023,461	7,443,578	0.76	0.37	0.09

図表 8-2 主要特別会計 項目別歳入

(交付税及び譲与税配布金特別会計)				千円			%		
	1978年度	1988年度	1998年度	1978年度	1988年度	1998年度			
歳入合計	11,596,963,701	18,501,717,860	36,458,634,513						
一般会計より受入	5,741,085,274	13,031,186,858	14,304,580,000	49.51	70.43	39.24			
消費税	0	0	0	0	0	0			
地方道路税	235,896,886	329,529,716	284,999,145	2.03	1.78	0.78			
石油ガス税	16,329,442	15,850,870	14,446,114	0.14	0.09	0.04			
航空機燃料税	3,950,144	10,549,175	16,380,383	0.03	0.06	0.04			
自動車重量税	447,678,586	191,438,789	272,175,881	3.86	1.03	0.75			
特別とん税	9,814,550	10,669,865	10,695,802	0.08	0.06	0.03			
借入金	5,139,640,000	4,730,235,000	21,185,690,829	44.32	25.57	58.11			
前年度剰余金受入	2,513,549	182,003,397	369,594,443	0.02	0.98	1.01			
雑収入	55,270	254,190	71,916	0.0005	0.0014	0.0002			

(国債整理基金特別会計)				千円			%		
	1978年度	1988年度	1998年度	1978年度	1988年度	1998年度			
歳入合計	12,397,049,538	45,950,592,596	92,912,789,238						
他会計より受入	10,660,675,497	22,338,672,163	43,773,683,411	85.99	48.61	47.11			
租税	0	0	92,651,395	0	0	0.10			
公債金	632,621,000	13,742,840,010	41,429,769,730	5.10	29.91	44.59			
資産処分収入		2,850,000,000	855,000,000	0	6.20	0.92			
配当金収入		36,500,000	27,833,338	0	0.08	0.03			
運用収入	56,371,554	183,253,467	32,519,575	0.45	0.40	0.04			
前年度剰余金受入	1,047,323,659	6,795,947,118	6,698,942,924	8.45	14.79	7.21			
雑収入	57,828	3,379,838	2,388,865	0.0005	0.0074	0.0026			

(道路整備特別会計)				千円			%		
	1978年度	1988年度	1998年度	1978年度	1988年度	1998年度			
歳入合計	1,997,316,835	3,151,172,104	5,894,033,838						
揮発油税		438,000,000	665,400,000	0	13.90	11.29			
一般会計より受入	1,743,633,938	1,725,356,129	3,644,286,242	87.30	54.75	61.83			
産業特別投資特別会計より受入		331,774,346	87,046,290	0	10.53	1.48			
地方公共団体工事費負担金収入	201,998,528	481,728,434	838,298,307	10.11	15.29	14.22			
償還金収入	1,905,548	13,428,413	69,689,789	0.10	0.43	1.18			
附帯工事費負担金収入	22,275,646	35,969,584	62,047,025	1.12	1.14	1.05			
受託工事納付金収入	14,093,637	62,868,598	51,817,918	0.71	2.00	0.88			
前年度剰余金受入	10,136,061	49,617,646	454,326,697	0.51	1.57	7.71			
雑収入	3,273,477	12,428,954	21,121,570	0.16	0.39	0.36			

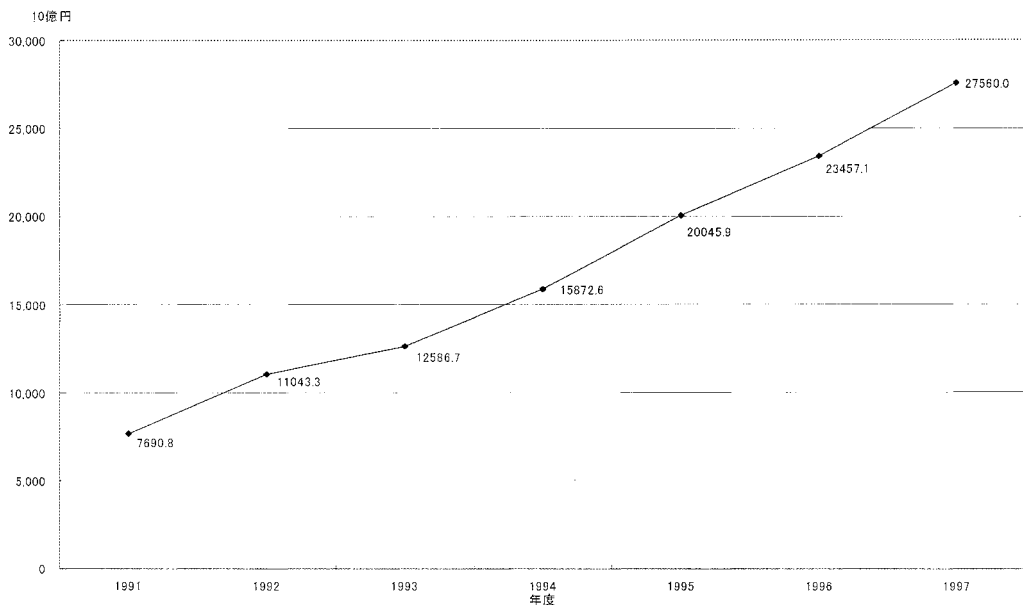
それではなぜ特別会計が大きくなるかという、先ほどの自前の収入、厚生保険でいえば保険料収入が一つある。労働保険でも、国民年金でも、自前の収入があり、それで歳出を賄っているという傾向が見える。

ところがそれ以外にもあるのではないかというのが図表 8-2 で、交付税特別会計というのがあり、これはやはり一般会計からの受け入れが約 50, 70, 40 と 88 年頃は良かったが、近年大幅に下がっている。これは本来下がったらおかしいものであ

る。一定率が振込まれているはずであるが、どうも振込んでいない。何が増えているかという、下から3番目の借入金である。交付税特別会計の借入金は98年度で21兆円である。現在借入金は確か38兆円までに膨れ上がっており、本年度で多分40兆円を超えていると思う。非常に大きい数字であるが、交付税特別会計というのは、長期の借入という形でこの借入を行っていない。単年度で借入れて、つまり4月1日に借入れて、3月31日に返済するということを繰り返している。38兆円とか21兆円という借入金を本当はストックとして持っているが、一旦3月31日に返したという形をとるので短期の借入金で、歳入に全額計上しており、58.1という比率になっている。

ここに挙げた国債整理基金とか道路整備に関しては一応借入金はないが、特別会計全部をフォローするのは無理であったが、規模の大きな特別会計を全部拾ってきて数字を作ったのが、図表9の借入金（特別会計）の推移で、91年の7兆6千億円から97年の28兆円近くまでに増加しており、97年の大半が交付税特別会計と言ってよい。その他の公共事業特別会計、例えば空港整備特別会計等が財政投融资からの借入を持ち始めており、この金額もかなり大きくなりつつある。

図表9 借入金（特別会計）の推移



特別会計の特徴としては自主財源の拡大、借入の増加、そして一般会計からの受け入れの減少というのが総体的な動きとして見て取れる。一般会計の苦しさを補うために、実は大分借金で暮らしている、国債だけの借金ではなく、財投から資金を借りるというシステムで特別会計に資金を流すということをやり、その借りている主な特別会計は先ほどの交付税特別会計で、これも結局は地方に流れてほとんどが公共事業に回っていると考えてもよい項目である。それから空港整備等の公共事業特別会計が結構借入をしている。この辺りが特別会計の問題点である。

なお、年金関係は、基本的にこれからはほとんどプラス・マイナス・ゼロの世界になるので余り肥大化はしないと思う。それに対して郵貯は、このまま放置するとどうなるか分からない。郵政の方では、郵貯の残高がここ2～3年の間に220兆円ぐらいまで減少するという数字を出しているが、それでも雀の涙程度の減少である。

(3) 財政投融资原資の安定的拡大

財政投融资の方はどうかというと、先ほど図表3で見たようにGDP比で見ても安定的に増加している。これは原資、郵貯が巨大な規模で拡大をしていることが一番大きな原因である。大体10年前の郵貯残高が150兆円であったが、今は250兆円の規模の預金量を持っている。この資金が財投を肥大化させた。もちろんこれまでの間、年金の方もわずかながらまだプラスであり、それも貢献はしているが、やはり郵貯特別会計というか郵貯がかなり財投の拡大を助けてしまったということではないかと思う。

(4) 一般会計税目別特徴

図表10は国税収入の税目別の構成を1978年から10年毎に見たものである。これを見ると、一番上の所得税は不況期にもかかわらず、金額的には減少しているが、全体の税収に占める割合はほぼ変わっていない。

全体の中で一番大きく落ち込んでいるのは、やはり法人税であり、かつて34、35%の構成比で所得税と双璧を担っていたが、22%にまで落ち込んでいる。その足りなくなった分を消費税が補っている。消費税が、元々の能力というか、消費を課税ベースにしているので、かなり安定財源として機能してきている。

一般会計の歳入面で予算決算のずれを一番大きく引き起こしているのは法人税の部分であると考えてもよい。

図表 10 国税収入項目別決算額

	額(億円)			構成比(%)		
	1978	1988	1998	1978	1988	1998
所得税	77,530	179,538	169,961	33.4	34.4	33.2
源泉分	57,808	129,872	137,658	24.9	24.9	26.9
申告分	19,722	49,666	32,304	8.5	9.5	6.3
法人税	79,128	184,381	114,232	34.1	35.3	22.3
相続税	4,426	18,309	19,156	1.9	3.5	3.7
消費税			100,744	0.0	0.0	19.7
酒税	14,086	22,021	18,983	6.1	4.2	3.7
揮発油税	13,046	13,945	19,982	5.6	2.7	3.9
印紙収入	7,673	19,323	16,084	3.3	3.7	3.1
その他	36,395	84,421	52,834	15.7	16.2	10.3
合計	232,284	521,938	511,977	100	100	100

3. 借入の拡大

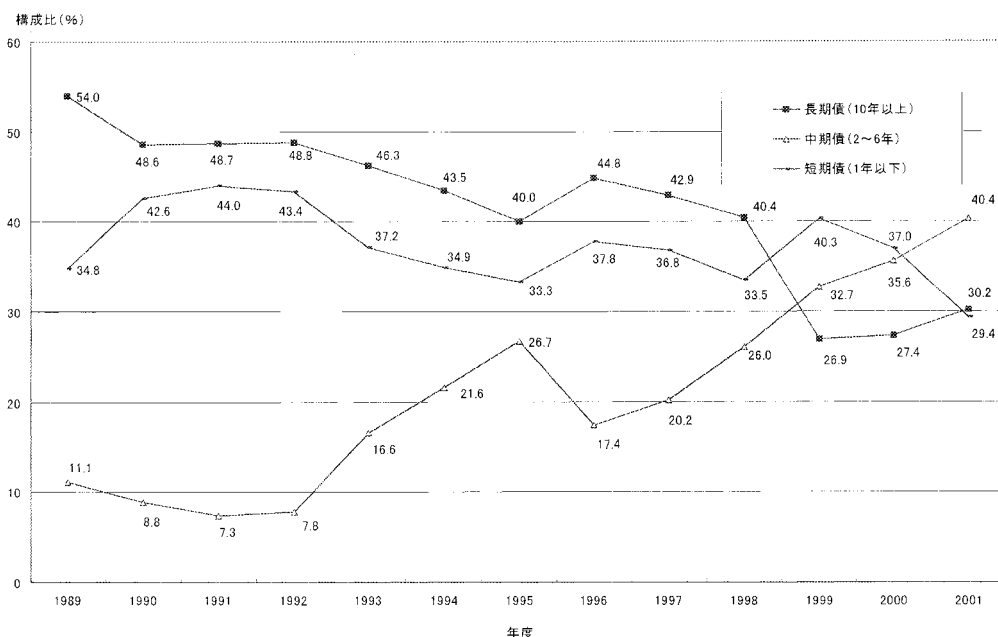
(1) 一般会計：国債発行量の拡大

フローについて今述べたように一般会計が苦しいということで当然国債を大量に発行している。30兆円という規模に抑えたいという首相の意向はあるが、今年度も既に28兆円発行し、補正予算でおそらく30兆円、何とか30兆円以内にしたいと政府は言っているが、どうなるか分らない。かなり大規模な国債発行が行われている。

国債発行が本当に大丈夫であるか、ということをは何とかフローで表せないかとデータを集計したのが図表11である。これは国債発行額のうち、民間が通常に消化している分の推移を89年からデータで示したものである。これを見ると、80年代、90年代前半には、長期国債（基本的に10年物、10年超も含む）がまだ売れていた時期で、40%から50%のレベルを維持していた。ただ既に90年代の半ばにさしかかる時に40%までに落ち込んでおり、この長期債の落ち込みを補うために中期債という形の国債を発行し始めている。これが20%増える形で増加をしてきている。財

務省に言わせると、これは国債の発行種類の多様化を図っているということである。しかし、実は長期債の構成比は最近年まで見てみると既に30%割れをしている。この段階でもまだ財務省は色々な種類の国債を発行すると言っているが、実は長期債に対するデマンドが極端に落ちていて、銀行等が長期国債を購入したくないという声すら出ていると言われている。むしろ中期債ならば購入していく形で、今はほとんど7年未満の中期債中心に買われつつある。ある意味では通常考えていた長期債の発行は既に限界にきている。ひょっとすると、長期国債をこれ以上発行すると、これが国債価格大暴落の引き金にもなりかねない。国債発行を中期債中心に行うということは、償還時期が短くなるので、財政にとっては更に運営が苦しくなる、ないしは回し方が難しくなる。その辺りでどうも国債発行の限界がそろそろきていると考えてもよいのではないかという傾向を図表11は表していると思う。

図表11 国債発行額（民間消化分）の推移（構成比）



(2) 特別会計

もう一つ、特別会計がどの程度の借入をしているかであるが、図表8-1、8-2で、先ほどの借入金の増加が交付税特別会計で起きているということで、特別会計の受

け皿の方から見ている。厚生保険でも長期借入で2兆円となっている。厚生保険というのは、厚生年金と政府管掌健康保険を含んでおり、この2兆円の借入は、財政投融资から借入をしているが、政府管掌健康保険の借入であり、年金勘定ではない。このような借入がこっそりとやられている。

財政が苦しくなった時に、ちょっと借りたりするということが行われているが、これ以外の特別会計でも大幅な借入が行われている可能性がある。

財政の原則から言えば、短期の借入は年度を越えてはいけないのであるが、残高として残っており、要するに隠れ借金の塊みたいなものである。交付税特別会計の残高は現在多分40兆円を超えている。これは財政再建期の時も、確か20兆円程度交付税特別会計が持っていた。これを昭和63年と平成元年の増収時期に、国と地方の両方に発生した決算後の5兆円規模の剰余金で解消したのが実態である。だからもう一度、4～5年バブルを起こさないと40兆円の隠れ借金は返せない規模である。信じられない規模で交付税特別会計が借入をしている。

年金も借入をしているのではないかという点に関して、図表12で年金会計に一般会計が振込をしている金額をフォローしてみた。厚生保険に15.6、31.4から15.5しか振込をしていないので、だいたい厚生保険特別会計も一般会計にインプリシットに貸付をしているというのがあるのかもしれない。法律的には3分の1を国庫負担となっているが、この国庫負担の繰り延べを借金と考えなくてもよいところが怖いところである。法律に、3分の1を振り込まなければいけないと書いてあれば絶対に振り込まなければいけないが、国庫が3分の1まで負担できるという程度にしか書いてないので、しなくてもよい、あるいは、してもよいというのがこの保険特別会

図表 12 年金給付額に対する「一般会計からの受入」比率

	1978年度		1988年度		1998年度		1978年度	1988年度	1998年度
	一般会計からの 受入	給付費	一般会計からの 受入	給付費	一般会計からの 受入	給付費			
厚生保険特別会計 年金勘定	398,722,774	2,562,667,722	2,961,901,209	9,434,004,751	2,830,224,040	18,282,366,795	15.6	31.4	15.5
国民年金特別会計 国民年金勘定	407,550,363	1,222,223,406	919,736,921	3,114,864,307	1,326,490,058	2,893,294,830	33.3	29.5	45.8
福祉年金勘定	864,780,532	874,526,792	467,941,744	471,262,592	88,827,960	97,998,113	98.9	99.3	90.6

計への隠れ借金らしい。統計上にも保険特別会計からの借入は出てこない。地方交付税特別会計の方は出ているが、保険特別会計には借入は出てきていない。

このように、特別会計の借入を含めて考えると、長期債務666兆円というのは発行した国債・地方債及び明確な長期借入金として借入れたものをベースにしている。明確に長期借入金にしていないもの、短期で借入をしているもの等、法律上長期借入にならないようなものは含んでいない。若干国自体が会計報告を粉飾しているのが長期債務666兆円と捉えた方がよい。

(3) 財政投融资貸付の拡大：10年で1.6倍（33兆円→53兆円）

これを貸し手の側から、どれだけ貸しているかを見たのが図表13で、これは財政投融资計画から見た特別会計等への貸付額である。これはフローの金額であるが、これを見ると、特別会計に対しては平成元年で3兆6千億円、平成11年で8兆8千～9千億円と、この間に2.4倍特別会計に貸付を増やしている。先ほど、大蔵省の財投計画の数字と断ったのは、交付税特別会計が既に30兆円～40兆円近く借入をしているが、大蔵省の統計ではこの特別会計にその数字が入っていないという変なことがでているので、そのために断った。大蔵省は自分達の言いたいことだけの数字を作ってくるので、本当は自分で再集計した資料を作る必要がある。この表に交付税特別会計を入れればもっと大きな数字になり、倍率も変わってくる。

図表13 対象別財政投融资計画の金額

(単位:億円)

区 分	平成元年度(実績)		11(計画)		11/元
	金額	構成比	金額	構成比	
		%		%	
特別会計	36,313	11.0	88,750	16.8	2.4
公庫等	141,262	42.8	240,979	45.6	1.7
公団等	107,265	32.5	119,468	22.6	1.1
地方公共団体	41,627	12.6	77,400	14.6	1.9
特殊会社等	3,665	1.1	2,395	0.5	0.7
合 計	330,132	100.0	528,992	100.0	1.6

一応数字に問題はあるが、この間に、特別会計の借入がこれだけ増加している。ただ、財投規模というのは平均では1.6倍貸付額を増やしているということで、財投の肥大化、巨大化というのは、先ほどの郵貯の150兆円が250兆円になったというのとはほぼ対応している。かなり大きな貸付を財投が担って、会計規模を肥大化させているとは言えるのではないと思う。

(4) 郵貯改革の必要性

ペイオフに関連して郵貯に資金が流れているという点に関して言うと、何か国民が幻想を抱いているみたいである。郵貯というのは1千万円までは預けて保証してくれると言っているだけであり、民間の金融機関もペイオフで1千万円までは保証してくれる。国民にとってリスクは何も変わらない。預金保険機構にお金があれば心配はない。ただ、今預金保険機構にお金がないのが心配ではある。しかし、国家の今の法体系の下で安全性はどちらかといえば、変わりがないというのが本来の姿であるのに、なぜか国民はどこかの金融機関が潰れると郵貯に行く。余りにもペイオフということに国民が危機意識を持ちすぎている。金融機関の危機意識は高いと思うが、国民にとってはそんなに、たくさんの預金がある人は別であるが、庶民にとっては余り心配することではない話であるということをもう少し宣伝して、郵貯にお金が行かないようにする必要がある。

現状の郵貯の資金運用部貸付に関して言えば、資金運用部は更に財政投融资機関に貸付をして、財投機関が確実に償還できるように財投機関に補助金を入れているのが実態である。今後の郵貯の自主運用に関して言えば、移行期間に、財投の預けた7年物が毎年戻ってくる。郵貯残高250兆円の7分の1、約30兆円が毎年戻ってくる。戻ってきた資金に関しては、当面の間、その8割まで財投債、地方債を購入すると約束している。今年発行している財投債という国債をマーケットの値段で買う。郵政の人に国債が暴落したらどうするのかと質問したら、最後まで持っていれば額面は保証されるという回答であった。

郵貯が公社化されてからどうするかについてはまだ厳密には決めていないようである。財務省の資金運用審議会と旧郵政省の資金運用関係が合体した形で決めることになっている。普通の金融機関のような資金運用をしないと、少なくとも財務諸

表が作れなくなる。これからの会計基準で行えば、国債価格が暴落したらいきなり債務超過になり、郵政公社倒産ということになりかねない。おそらく、2年後に、運用資金の流れがものすごく大きく変わるのではないか。民間の金融機関さえも郵貯の資金の流れに対応して資金構成を変える必要が生じるかもしれないと思ってみている。巨大な規模のお金（30兆円のうちの例えば1割、3兆円）が、今までの国債マーケットから突然株式市場に行くかもしれない。どこへ行くのか分からないようなことになると、民間の資本市場が混乱することになると思う。どこかで仕切りを作らなければいけない。

特殊法人のリストラと国債発行に30兆円の枠をはめるとか、基本的にはそちらから攻めるしかないだろうと思う。一般会計を綺麗にしても特別会計が醜くなったのでは意味がないので、それを縛るためにも郵貯を拡大させないことが必要である。郵政事業の民営化はそのような意味で当たっている。そして特殊法人で資金を使わせない。一応必要な縛りをして、水漏れを止めようとしている基本的路線は正しい。

4. 100兆円景気対策資金の流れ

最後は100兆円景気対策資金の流れについて説明をする。100兆円の景気対策という、この10年間で行われた景気対策の資金が、一体それぞれどこで調達されたか、税金が増税されたということは全くないので、基本的には全部借金で行われているはずである。どこが借金をしたのか、少なくとも予算よりも多く借金をしたという部分、補正予算と財政投融资の追加分ということで100兆円を捻出しているのが実態なので、それがどこで行われたか、それを見てみたい。

厳密な数字は取れないが、一般会計の国債の追加発行額、これは予算決算のずれの積分値をとればよいわけで、これが約20兆円規模で追加的な国債を発行したのではないかとみられる。

それから特別会計の方は、これは基本的に計画通りにやっており、それ程予算からずれた借入を増やしていないということが出てくる。それに対して財政投融资貸付という方は、基本的には20兆円位の規模で追加貸しをした。ただし、そのうち7兆円が地方公共団体の貸付の増加分という形になる。13兆円が財投が100兆円の中で追加的に加担した部分と言える。

そして一番大きく加担した部分、今回は地方の財政は時系列でとる時間がなかったので図表は作成していないが、基本的に集計すると地方債が大体30兆円規模で増発されている。これは予算と決算を個々の自治体で比べないといけませんが不可能に近いので、自治省的に地方財政計画との乖離で計算すると、どうも決算値との差はこの10年間で30兆円規模になり、かなり大きい。

明確に把握できたのは、国の20兆円の国債と、財投の13兆円、地方債の30兆円と借入金の7兆円である。この合計で70兆円程度になる。後の30兆円がどこから出てきたのかよく分からない。おそらくあと残っているのは地方の特別会計、これは公営企業債等を大量に発行しているので、個々の部分がかなり大きく貢献したのではないか。更に政府保証債の部分が多少100兆円の資金を捻出するために利用され、これは短期の1年物で出すので長期債務の中に出てこないが、どうもそのような自転車操業的な借金をして100兆円を捻出したのではないか。多分10兆円が政府保証債で、残り20兆円が地方の特別会計の公営企業債と考えたらよいのではないか。

こういう借金をしているわけであるが、財投が追加的に13兆円を出している。追加部分は13兆円であるが、計画段階で財投が国債を買うということをしたり、特別会計に元々貸出をしたりするということで、この貸付の大元がどうも財投にあり、そしてその資金が特別会計を経て地方公共団体に行く。図表1で財投から交付税特別会計に上の方へいく線で、14.3兆円の下に地方交付税が短期で38兆円借りているというラインがある。それから厚生保険特別会計に対しても財投が政府管掌保険に貸すというラインがある。財投が、困った時に資金を貸す。計画的に貸すものもある。それから下の方に行くと、道路とかその他の特別会計、公共事業特別会計や国立大学特別会計にも財投が資金を貸している。そういうところに計画的に貸すのと、更には追加的に貸すという形で資金をばら撒いている。

そして特別会計の下に特殊法人や国立大学特別会計なら99の国立大学が口を開けて待っていて、お金をもらおうと建物を建ててくれる。東京大学も大きな病院が建ったし、大阪大学も建物が建ったり、どうも一昨年、昨年は建設ラッシュで、無駄な公共事業の典型ではないかと冗談も言っていた。補正予算で突然建物を作ってよいということで、突然会議が招集されたりすることがある。

そのようになりいい加減にお金が出てきて、その下にくっついているところはそれほど必要性もないのに予算要求をしておいたものにそのお金を使うということはこの10年間やってしまった。やはり問題は財投というものがかなり国会の審議としてきちんとした内容を審議せずに予算が作られるし、更に補正で予算が作られる。メインの予算でも財投に関してきちんと国会で審議されたというものはほとんどない。これは戦後からずっと見てもほとんどない位伏魔殿と言われている。そういうものを財務省を始めとするテクノクラートと一部政治家がうまく国民に見えないように使っていくというのが、この10年間特に強まってしまった。その一番最初の末端を小泉総理が処理しようということで、特殊法人をリストアップして統廃合しようとしている。末端の無駄遣いしているところを切って、更にその上に戻っていく。財投も一応改革を行った。財投債、財投機関債を発行させるというシステムに変更した。本当は、真ん中の特別会計をもう一度次に見直さなければいけない。一般会計と特別会計は、共に財務省のメインの法律に書かれたものなので、なかなか改正がしにくいということで、とりあえず構造改革のプランの中ではまだ特別会計にメスを入れるというところは始まっていない。基本的には、入り口と出口の部分の首根っこを捕まえて、真ん中も当然いらなくなるだろうといったことを次のステップでやっていくという、そのような改革になっていくのではないかと思う。

(2001年9月11日：第4回委員会)

第3節 第三セクターの現状と改革の方向

東京大学大学院経済学研究科教授 醍醐 聰 氏

1. 第三セクターの法的地位

第三セクターは、いわゆる第一セクター（国）と第二セクター（民間）に対する第三である。実は最近規制改革で、第三者機関という言葉が使われるが、それでは第一者、第二者とは誰であるかが議論されることがある。この点第三セクターは言葉の上でははっきりしている。しかし、実際にどれが第三セクターであるかという点になると、正規の行政用語ではないので、どこまでが第三セクターに該当するのかについての線引は様々あると思うが、余り抽象的な定義を詮索するよりは実際に判断していけばよいことであると思う。

実際的なこととしては、地方自治法や地方公営企業法の直接の適用を受けないということが挙げられる。いわゆる第三セクターには、財団法人、社団法人等の民法法人と株式会社形態を取る商法法人とに分かれている。各種の統計データもそのような経営形態別の分類がされている。

では地方公共団体、公の機関がどのように関与するかであるが、財政的な関与、これは出資、補助、貸付、損失補償といった様々な財政的な関与、それから役員・職員の派遣といった人的面での関与・支援が為されている。そのような関与を通じて、地方公共団体は、どのような権限あるいは責務を負っているのか。これは、まず設立の時、あるいは財政援助をする時、更には役職員の派遣の時に、公益性、公益目的に沿うものであるかどうかチェックされている。これは法律上の規定に従っているというよりは、むしろ最近では実際に様々な問題が生じた時に、事後的にあの第三セクターの設立には公益性があったかどうか、役職員を派遣したその時に役職員の人件費をどちらが負担するか、出先の第三セクターが負担するのか出向元の地方公共団体が負担するのか、あるいは勤務時間はどのように割り振るのか、そういった時に公益目的があるか無いかがチェックされているのが実状ではないか。どうも事前に議論がされていないような感じがする。

私は率直に言って、公益性というものの判断が逆立ちしていたのではないかと思

う。つまり、公益性があるから公共投資をするのが建前であるが、実態は逆で、公共が資金を出すからこれは公共性があるのだという考え方である。このようなあべこべの発想が通ってしまったと思う。誰が資金を出すかで事業分野が公共的なものかどうかを判断していた。

次に、資本金もしくは民法法人の場合には基金という呼び方をしているところもあるが、2分の1以上を拠出している法人に対しては、その出資元の地方公共団体は報告を徴集する権限、場合によっては実地調査を行って所与の措置を講ずる権限を与えられている。それからまた、このような財政援助団体から提供される、いわゆる地方自治法用語で言えば「経営状況を説明する書類」を審議することになっている。

この「経営状況を説明する書類」をどの範囲の財政援助団体から提出を求めるかに関しては、私も北海道から関西ぐらまでゼミの学生と一緒に調査を行ったが、必ずしも範囲が一樣ではないということが分かってきた。例えば、大阪府の場合には各種団体から報告された「経営状況を説明する書類」が大きな冊子となって議会の閲覧室にあるし、あるいは頒布もされている。北海道庁に行っても、一冊にはまとまっていないが、小冊子で、非常に分かり易く、開架されている。東京都の場合には監理団体、規模の大きいところは特別監理団体、という呼び方をしているが、ここについても各団体毎に、情報ルームに全て備え置かれている。

最近第三セクターは情報の公開が遅れているということがよく言われるが、今例として挙げた地方自治体を回った範囲では、最近は相当程度情報公開が充実してきており、むしろそれを十分に活用し切れていない面があるのではないかという気がする。ただし、全ての自治体が十分な情報公開を行っているかという、一律的には言えない。次に4分の1以上出資している法人、あるいは補助金等の財政援助を行っている法人に対しては、地方自治法による監査員監査が行われることになっている。

また包括外部監査というものが最近新しく導入された。これは、包括外部監査人、つまり公認会計士、弁護士、あるいは地方によっては税理士といった包括外部監査人による外部監査である。その時に「事件」という言葉を使っているが、特定のテーマを選択して、それに基づく外部包括監査が最近は行われている。そのテーマとし

て、いわゆる外郭団体、財政援助団体が選択されるケースが最近非常に増えてきて、このところそういった包括外部監査を通じて、第三セクターを始めとする外郭団体の経営実態が少しずつ明らかにされてきている。

例えば、今年（2001年）に入り大阪府の土地開発公社に関連して包括外部監査人から以下のような指摘がなされた。土地開発公社は、高度成長期に予算の制約を受けないで、できるだけ適切に公共用地を確保するという使命を持たされて、各都道府県、地方自治体に設立された。最近では地方自治体の財政難等により、土地開発公社取得済み土地の依頼元の自治体による買い取りがなかなか進んでおらず、俗に言う「塩漬けの土地」となっている。ところが土地開発公社所有の「塩漬けの土地」の中に実際にはいくつかの自治体で、道路・公園等という形で自治体の公共目的に既に供用されているケースがある。登記簿上は所有権の移転登記が行われていないので名義は土地開発公社のままで、従って買い取りの代金も払われていないが、実際には自治体の道路・公園として供用がされている。これを「供用済み土地」と呼ぶ。大阪府の包括外部監査人は、これは不正常な姿であるので、直ちに所有権の登記替えをして、代金を支払うべきである、払っていないものは未払い金として自治体のバランスシートに載せなさいということを指摘した。大阪府もすぐには対応できないので、向こう7年間掛けて未払い金を解消していくという計画を今年に入ってから作成している。私が調べた関東でも供用済み土地という状況が広がっている。このようなケースが、包括外部監査により明らかにされてきている例である。

2. 第三セクターの現状

第三セクターの現状に関しては、第三セクターの規模や、財政投融资からの資金が直接・間接にどのように流れているのか等全体をまとめた資料は、これから触れる資料程度しかないのが現状である。図表1～4は旧自治省（現総務省）の第三セクターに関する調査（平成11年度末）、図表5、6は帝国データバンクの資料である。

(1) 総数

図表1は旧自治省の調査であるが、この調査対象は単独の地方公共団体が25%以上出資・出捐しているものに限定されている。その範囲内で、平成11年度末に6,794

法人で前年度比4.9%増加。これを1地方公共団体に換算すると、都道府県レベルで49法人、政令指定都市で約32法人、市町村では1.3法人となり、都道府県では平均でも約50の第三セクターがある。それを経営形態別で見ると、財団法人が3,915で最も多く、次いで株式会社の2,248となっている。財団法人は1都道府県当たり33、1政令指定都市当たり21である。数の上では、民法法人が多い。しかし規模や重要性の点でどうかというと、別の話となる。

図表1 第三セクターの数

平成11年度末現在の全国の第三セクター（単独の地方公共団体が25%以上出資・出えんしているもの。以下同じ。）は6,794法人であり、平成11年初時点の6,478法人に比べ4.9%増加している。

1地方公共団体当りの第三セクターの数は、都道府県が49.0法人、政令市が31.8法人、市区町村が1.3法人となっている。

	社団法人	財団法人	株式会社	有限会社	合計
都道府県	258 (5.5)	1,554 (33.1)	491 (10.4)	0 (0.0)	2,303 (49.0)
政令市	3 (0.3)	258 (21.5)	120 (10.0)	0 (0.0)	381 (31.8)
市区町村	140 (0.0)	2,103 (0.6)	1,637 (0.5)	230 (0.1)	4,110 (1.3)
全国合計	401	3,915	2,248	230	6,794
(参考) 11年度初	387	3,973	1,921	197	6,478

※（ ）内は1地方公共団体当りの平均法人数

(2) 業務分野

図表2は事業分野別の第三セクターの分布状況である。この表で、観光・レジャーが1,225で最も数の上で多い。次いで農林水産が1,141、教育・文化が1,060となっている。その中で経営形態別に見ると、最も数が多い観光・レジャーであるが、これは株式会社形態が3分の2程度と非常に多い。これに対して教育・文化では財団法人が95%程度とほとんどである。

図表 2 第三セクターの業務分野

第三セクターを業務分野でみると、「観光・レジャー」が最も多く、次いで「教育・文化」、「農林水産」の順になっている。
「観光・レジャー」「運輸・道路」「情報処理」の分野では株式会社が多く、これら以外の業務分野では財団法人が多い。

業務分野	社団法人	財団法人	株式会社	有限会社	合計
地域開発・都市開発	12	328	184	2	526
住宅・都市サービス	3	65	43	1	112
観光・レジャー	27	368	767	63	1,225
農林水産	299	367	364	111	1,141
商工	10	320	214	14	558
社会福祉・保健医療	7	574	18	1	600
生活衛生	1	189	54	7	251
運輸・道路	1	56	300	15	372
教育・文化	20	1,002	34	4	1,060
公害・自然環境保全	5	73	6	0	84
情報処理	3	7	52	1	63
国際交流	1	121	2	0	124
その他	12	445	210	11	678
計	401	3,915	2,248	230	6,794

(3) 地方公共団体の出資等

図表3は地方公共団体の出資等の状況であるが、これを法人形態別に見ると、商法法人では地方公共団体が100%出資している法人は7.7%と割合少なく、民法法人では53.5%と割合高い比率となっている。

次に商法法人のうち、地方公共団体が4分の1以上2分の1未満出資している企業の割合は都道府県・政令指定都市で5割、市町村では27.8%となっている。

民法法人に対して100%出資している割合は、都道府県が出資している民法法人のうち約3分の1、政令指定都市では約3分の2、市町村で70%となっている。

ある意味では直感的に当然の結果であるが、商法法人に対しては出資割合は相対的に低く、民法法人に対しては100%出資の比率が高くかつ出資割合も相対的に高くなっている。

図表 3 地方公共団体の出資・出えんの割合

商法法人のうち、地方公共団体が100%出資している法人の割合は7.7%と低いのに対し、民法法人のうち、地方公共団体が100%出資している法人の割合は、53.5%と高い比率を占めている。

商法法人のうち地方公共団体の出資割合が4分の1以上2分の1未満の法人の割合は、都道府県及び政令市分では約5割を占めているのに対し、市区町村分では27.8%と低くなっている。

民法法人のうち地方公共団体が100%出資している法人の割合は、都道府県分では31.0%であるのに対し、政令市分は62.9%、市区町村分は70.5%と高くなっている。

【商法法人】

	地方公共団体からの出資割合								合 計	
	1/4以上1/2未満		1/2以上2/3未満		2/3以上100%未満		100%			
	団体数	構成比	団体数	構成比	団体数	構成比	団体数	構成比	団体数	構成比
都道府県分	262	50.5%	160	30.8%	81	15.6%	16	3.1%	519	100.0%
政令市分	65	52.0%	41	32.8%	10	8.0%	9	7.2%	125	100.0%
市区町村分	527	27.8%	683	36.0%	517	27.2%	170	9.0%	1,897	100.0%
計	854	33.6%	884	34.8%	608	23.9%	195	7.7%	2,541	100.0%

【民法法人】

	地方公共団体からの出資割合								合 計	
	1/4以上1/2未満		1/2以上2/3未満		2/3以上100%未満		100%			
	団体数	構成比	団体数	構成比	団体数	構成比	団体数	構成比	団体数	構成比
都道府県分	387	21.7%	245	13.7%	599	33.6%	553	31.0%	1,784	100.0%
政令市分	25	9.8%	35	13.7%	35	13.7%	161	62.9%	256	100.0%
市区町村分	109	4.9%	172	7.8%	371	16.8%	1,561	70.5%	2,213	100.0%
計	521	12.3%	452	10.6%	1,005	23.6%	2,275	53.5%	4,253	100.0%

(4) 経営状況

図表 4 は第三セクターの経営状況であるが、商法法人のうち、1,515 法人（約 60 %）は経常段階で利益を計上し、4 割が経常段階で赤字となっている。民法法人の場合、約 68%が当期正味財産が増加（民間用語では利益計上に該当）している。

商法法人のうち、経常黒字を出している法人がどのような業務分野が多いかについて見ると、まず住宅・都市サービスが 48 社中の 79%、生活衛生が 64 社中の 83 %、情報処理が 52 社中の 81%となっている。反対に、経常赤字の多い業務分野は、

観光・レジャーの 829 社中 337 社で 33.6%である。

図表 4 第三セクターの経営の概況

商法法人のうち1,515法人（60.2%）は、経常利益を計上しており、1,002法人（39.8%）は、経常損失を計上している。

民法法人のうち2,866法人（67.8%）は当期正味財産が増加しており、1,362法人（32.2%）は、当期正味財産が減少している。

	合計		経常黒字法人			経常赤字法人		
	法人数(a)	構成比	法人数(b)	構成比	b/a	法人数(c)	構成比	c/a
合計	2,517	100.0%	1,515	100.0%	60.2%	1,002	100.0%	39.8%
地域・都市開発	202	8.0%	119	7.9%	58.9%	83	8.3%	41.1%
住宅・都市サービス	48	1.9%	38	2.5%	79.2%	10	1.0%	20.8%
観光・レジャー	829	32.9%	492	32.5%	59.3%	337	33.6%	40.7%
農林水産	481	19.1%	302	19.9%	62.8%	179	17.9%	37.2%
商工	234	9.3%	116	7.7%	49.6%	118	11.8%	50.4%
社会福祉・保健医療	23	0.9%	14	0.9%	60.9%	9	0.9%	39.1%
生活衛生	64	2.5%	53	3.5%	82.8%	11	1.1%	17.2%
運輸・道路	317	12.6%	173	11.4%	54.6%	144	14.4%	45.4%
教育・文化	40	1.6%	23	1.5%	57.5%	17	1.7%	42.5%
公害・自然環境保全	6	0.2%	2	0.1%	33.3%	4	0.4%	66.7%
情報処理	52	2.1%	42	2.8%	80.8%	10	1.0%	19.2%
国際交流	2	0.1%	2	0.1%	100.0%	-	-	-
その他	219	8.8%	139	9.2%	63.5%	80	7.9%	36.5%

(5) 地方公共団体の出資比率別経営状況

図表5は帝国データバンクが独自の経営状況の分類により業況別に示した表である。帝国データバンクは経営状況を表す大きな区分として、安定経営、債務超過懸念、債務超過という3区分をしている。安定経営は自己資本が資本金より大きい場合を指し、自己資本は大きく言えば払い込み資本と留保利益であり、自己資本が資本金より大きいということは、なにがしかの留保利益があることを示す。これを帝国データバンクは安定経営としている。債務超過懸念は、自己資本がプラスであるが資本金を割り込んでいる場合である。つまり、留保利益がマイナスになっているので、民間企業用語では累積赤字を持っている場合である。債務超過というのは文

字通り自己資本がマイナスの場合であり、資産合計よりも負債合計の方が大きい場合で、単純に言えば、今持っている資産を全部はたいても負債を返済できない状況である。

図表5は、上記3分類に基づき、第三セクターの経営状況を自治体の出資割合別に区分したものである。自治体の出資割合の一番高い割合を75%以上としているが、そこでは安定経営が30社中14社で約半数となっている。出資割合が50%以上～75%未満については、136社中安定経営が55社（約4割）で、債務超過懸念47社（約35%）、債務超過34社（25%）。自治体の出資比率が一番少ない25%未満では180社中安定経営56社（約31%）、債務超過懸念73社（約40%）、債務超過51社（約28%）という分布になっている。

図表5 3セク業況別・自治体出資比率別社数

自治体出資比率	安定経営		債務超過懸念		債務超過		合計	
	社数	構成比	社数	構成比	社数	構成比	社数	構成比
75%以上	14	6.5%	13	7.0%	3	2.5%	30	5.7%
50%以上75%未満	55	25.3%	47	25.1%	34	28.6%	136	26.0%
25%以上50%未満	92	42.4%	54	28.9%	31	26.1%	177	33.8%
25%未満	56	25.8%	73	39.0%	51	42.9%	180	34.4%
合計	217	100.0%	187	100.0%	119	100.0%	523	100.0%

（出所）（株）帝国データバンク、2000年1月発表、第3セクター523社の経営実態調査

（6）設立時期別の経営状況

図表6は帝国データバンクが2000年2月に発表した設立時期別の経営状況であり、色々と解釈の仕方がある、意味のあるデータではないかと思う。

まず古く設立されたもの（1965年以前設立）は、全体63社中55社（87.3%）が安定経営である。これに対して、この表では一番最近の平成3年以降に設立されたものは、全体136社中安定経営は24社（17.6%）債務超過懸念85社（62.5%）、債務超過27社（19.9%）となっている。バブル経済期以降、この分類では昭和61年以降になるが、336社中安定経営が82社（24.4%）、債務超過懸念162社（48.2%）、債務超過92社（27.4%）で、バブル経済以降設立された第三セクターの中に経営に

問題のある企業が多く、古く設立された第三セクターはむしろ安定経営を維持しているという傾向が見られる。

図表 6 設立時期別分布表

設立時期	1965年以前 (～昭和40年)		1966年～75年 (昭和41年～50年)		1976年～80年 (昭和51年～55年)	
	社数	構成比	社数	構成比	社数	構成比
安定経営 (232社)	55	87.3%	50	72.5%	22	53.7%
債務超過懸念 (202社)	6	9.5%	9	13.0%	9	22.0%
債務超過 (124社)	2	3.2%	10	14.5%	10	24.4%
合計 (558社)	63	100.0%	69	100.0%	41	100.0%
設立時期別分布	11.3%		12.4%		7.3%	

設立時期	1986年～90年 (昭和61年～平成2年)		1991年以降 (平成3年～)		合計	
	社数	構成比	社数	構成比	社数	構成比
安定経営 (232社)	58	29.0%	24	17.6%	232	41.6%
債務超過懸念 (202社)	77	38.5%	85	62.5%	202	36.2%
債務超過 (124社)	65	32.5%	27	19.9%	124	22.2%
合計 (558社)	200	100.0%	138	100.0%	558	100.0%
設立時期別分布	35.8%		24.4%		100.0%	

1986年以降 (昭和61年～)	
社数	構成比
82	24.4%
162	48.2%
92	27.4%
336	100.0%
60.2%	

(出所) (株) 帝国データバンク、2000年2月発表、第3セクター558社の経営実態調査

3. ケーススタディー東京都の第三セクター（監理団体）－

私が最近調査した東京都の第三セクターをケーススタディとして紹介したい(図表7)。

図表7 各監理団体の財務状況－1998年度末現在－

監理団体名	資本金 (単位：百万円)	都出資比率 (%)	当期末処分利益または 累積損失 (単位：百万円)	
			1997年度末	1998年度末
東京臨海高速鉄道	61,179	84.00	▲7,973	▲11,268
東京臨海副都心建設	22,000	51.50	▲29,178	▲33,166
東京テレポートセンター	17,615	51.50	▲16,620	▲19,902
竹芝地域開発	15,000	50.50	▲19,395	▲21,202
多摩都市モノレール	13,539	25.00	▲1,516	▲4,022
ゆりかもめ	11,000	67.00	▲2,975	▲3,735
東京臨海熱供給	10,400	51.00	▲1,281	▲513
武蔵野の森スタジアム	7,385	36.00	▲644	
東京都地下鉄建設	3,000	66.70	▲261	▲273
多摩ニュータウン開発センター	1,794	51.20	▲4,954	▲5,819
東京鉄道立体整備	1,190	30.00	▲6	▲3
東京熱供給	750	25.00	▲532	▲266
東京トラフィック開発	400	60.00	38	▲75
東京都下水道サービス	100	50.00	141	
水道マッピングシステムズ	20	51.00	59	▲36

(出所) 東京都総務局『東京都監理団体経営評価報告書』平成10年度、11年度より作成

公益法人形態の監理団体の次期繰越収支差額の推移

(単位：百万円)

	1994年度	1995年度	1996年度	1997年度	1998年度
次期繰越収支差額	58,269	60,685	62,067	62,511	62,976

(注) 次期繰越収支差額＝前期繰越収支差額＋当期収支差額

(出所) 東京都総務局『東京都監理団体経営評価報告書』平成11年度、31ページ

株式会社形態の監理団体の累積損失の推移

(単位：百万円，団体数)

		1994年度	1995年度	1996年度	1997年度	1998年度
株 式 会 社		26,762	40,058	41,315	96,662	115,819
うち累積 損失のある 団体	損失額	29,302	42,853	72,406	99,645	118,926
	団体数	17	15	14	15	15

(注) 累積損失(当期末処分損失)＝前期繰越損失＋当期損失

(出所) 東京都総務局『東京都監理団体経営評価報告書』平成11年度、32ページ

(1) 主な監理団体の財務状況

東京都は第三セクターを指して監理団体と呼んでいる。これは東京都の情報ルームで個別に確かめた主な各監理団体の資料である。出所に示してあるが、東京都の場合「東京都監理団体経営評価報告書」という資料があり、財務諸表そのものとそれを評価した報告書を毎年公開している。これは膨大な資料で、非常に有益ではないかと思い、学生と一緒にこれをまとめたものである。データが98年度末であり、少し古くなっているが、東京都の出資比率が概ね50%以上のところが多い。監理団体と一言で言っても、一番大きな東京臨海高速鉄道と一番小さな水道マッピングシステムとは金額的に天文学的な開きがあり、一つ、二つを数えても余り意味がない。累積損失が多い状況になっており、なかなか気が重いデータである。

(2) 公益法人形態の監理団体の時期繰越収支差額の推移

これを形態別に見て、いわゆる公益法人（民法法人形態）の監理団体で次期繰越収支差額（民間企業用語では留保利益に概ね該当）の蓄積分は、全体として見たら繰越差額は横這いないしは微増である。株式会社形態の場合には、累積の赤字になっているが、非常に膨れ上がってしまっている。団体数では増加していないが、もともとの累積赤字企業のその累積額が膨らんできている。この状況は、図表7の上の表で97年度末と98年度末の比較で増加していることからもうかがえる。

(3) 都から監理団体への職員派遣数

図表8は人的な関与ということで、監理団体へ東京都がどの程度職員を派遣しているかという資料を、94年度から99年度までの推移を経営形態別に分けたものである。東京都から派遣された職員が各管理団体の職員に占める割合であるが、40%後半から50%強であり、約半分が都から派遣された職員である。それだけ東京都の場合は第三セクターへの人の面での関係は非常に深いと言える。

そこでどう考えるかであるが、その前に、東京都に関し帝国データバンクが先ほどと同様の手法で分類したものがあるので紹介する。帝国データバンクは年商と負債の比率を最近よく出しているが、安定経営型の場合で、平均すると年商の3.2倍の債務、債務超過懸念型の場合は6.0倍、債務超過の場合は20.9倍である。フロー

の面で安定経営と言っているが、年商の3.2倍の負債であるから、なかなか厳しいものがあるのではないか。この点は経済界の人の方が実感的にどのようなことかはよく分かると思う。

図表8 監理団体への都派遣職員の推移

(単位：人，％，団体。各年度とも8月1日現在)

	1994年度	95年度	96年度	97年度	98年度	99年度
都派遣職員数	3,231	3,281	3,166	3,134	3,192	4,585
公益法人	2,593	2,588	2,469	2,405	2,393	3,754
株式会社	638	693	697	729	799	831
平均	50.5	50.5	48.7	48.2	48.4	74.0
都派遣職員比率	46.8	46.1	45.0	44.1	44.1	52.6

(注) 1998年度の平均職員数は、竹芝地域開発(株)の常勤(専任)職員がいないため、職員数を66団体で除した。

(注) 1999年度の平均職員数は、竹芝地域開発(株)および東京臨海副都心建設(株)の常勤(専任)職員がいないため、職員数を62団体で除した。

(出所) 図表7に同じ、平成11年度、50ページ

4. 改革の方向

どのようにして行けばよいかについてであるが、会計学の観点からは次のようになると思う。会計という観点からは、実体経済をどのようにしたらよいかについては言えないが、会計は実体経済をどのようにしたらよいかを考える時の情報的なもの、実体経済を検討する時のインフラであり、インフラ的な面で言えることがあるのではないかと思う。私の個人的な見解を述べる前に関係機関がどのようなことをやろうとしているかを紹介する。

(1) 旧自治省の指針(1999年4月)

旧自治省が1999年4月に第三セクターの運営のあり方について指針を出している。簡単に紹介すると、長期間債務超過の法人は破綻処理をすべきである。自己資本の50%以上の累積欠損法人は破綻処理を検討すべき。自己資本の50%以上の累積欠損法人というのは、先ほどの帝国データバンクの分類では債務超過懸念型の悪い方に該当する。それから、私的整理は元より破産や特別清算等の法的整理も検討

する必要がある。その際に自治体の負担が出資額を限度とするということを明確にすべきである。

ただこの指針は、商法法人には該当するが、民法法人に関してこのようなことが言えるかは疑問の点がある。ここでは商法法人を念頭に置いているのではないと思う。これについても、私は意見があるので後ほど紹介したい。

(2) 神奈川県における「第三セクター指導調整指針」

神奈川県が1999年10月25日に「第三セクター指導調整指針」を出している。細かな点は省略するが、今後設立する第三セクターについて、設立する場合、出資する場合に、そのリスクについては慎重な検討を行うべきであると言っている。その他、存続させる必要があるかどうか、事業の対象範囲・手法を5年毎に見直しをする。また、冒頭に話した通り、第三セクターは一つの都道府県で約49あるので、第三セクター相互に、あるいは民間事業と統廃合や民営化の検討、あるいは逆に県の直営とする等の経営形態のあり方も検討すべきとしている。それから最近話題になっている第三セクターの債務に関する地方自治体が損失補償や何か念書を出すという債務負担行為に関しては、むやみに債務負担行為を設定することは慎むべきとしている。つまり債務負担行為というのは、自治体が将来に対する約束手形を出すということであり、それを乱発したら大変なことになるということだと思う。ただ、私なりにコメントすると、実は債務負担行為を設定しないで約束手形を出しているということが結構ある。自治省はそういう約束手形を出すのであれば債務負担行為を設定するように指導している。債務負担行為を設定するということは、議会に議決を求めることであるが、それをやらないで首長が単独でこっそりとやっているということがままあり、それが大問題になったケースもある。

次に経営が悪化した時にどうするかについては、これは自治省の指針を踏襲したものだと思われるが、神奈川県の指針では次に該当する場合には法人の存続も含め、早期に徹底した指導を行うとしている。つまり、累積損失が資本金または基本財産の2分の1を超える場合や設立時の事業計画を超えて連続して単年度損失を計上した場合等である。

(3) 私見

①連結ベースでの人・物・カネの流れの把握

私自身は、一つ非常に大事であると思うのは、実体面をどうするかが究極的に大事なことであるが、その判断を誤りなくやるためには透明な情報というものがどうしても必要になるという点である。その時には当然財政公開ということであるが、こと第三セクターとか土地開発公社等の外郭団体になってくると、どうしても連結ベースの情報でなければほとんど意味をなさない。もちろん連結という場合には、個々の第三セクターの個別財務データも必要であるが、究極的には各公共部門の責任限度がどこまでか、あるいは今後どうするのかということであるから、一般会計・普通会計と外郭団体・第三セクターを連結したベースの会計情報がなくては役に立たないということではないか。

②地方議会における財政監視を動機付けるシステムの確立

これは会計の話ではなく地方自治法の話であるが、下関の日韓高速船が裁判になっている。下関と釜山が姉妹都市の提携して日韓高速船というフェリーを運航させたが、1年経たずに破綻してしまった。その時にチャーター船を約束していたので、その解約手数料と銀行からの借入金の返済に対して下関市長が補助を出した。それに対して住民により公益性がないということで提訴し、下関地裁では市長が敗訴して下関市長個人が8億円余りの損害賠償を命じられた。すると全国の自治体、例えばこの間残念ながら破綻したシーガイア等の自治体からその日のうちに判決文を入手したいと下関市役所に問い合わせが殺到した。その後全国の市長会議が市長個人の責任追及は考え直すように、そうでないと行政に影響すると自治大臣に申し入れを行った。一方下関地裁の判決に対して下関市長は、自分個人が責任を負う必要はないと広島高裁に上告したが、今年に入り控訴審がでた。その判決でも、減額はされたものの、3億数千万円は支払うようにというものである。

よく問題になっているのであるが、日韓高速船という第三セクターに対して補助を出すにあたっては、提案権は市長にあるが、補正予算は議会で審議して可決されている。それを行っても、現在の制度では責任は市長個人にある。なぜそう

なるかであるが、法の仕組みが、住民訴訟を起こす際には、それに先立ち住民監査請求を通らないと住民訴訟はできないという前置主義を採っている。その住民監査請求で監査の対象となるのが、自治体の首長と職員となっており、それ以外の方々、例えば議員や会派の人たちは監査請求の対象となっていない。そのことがそのまま住民訴訟に持ち込まれるので、つまり監査請求をしていないことを住民訴訟で付け加えることはできない仕組みになっている。そうすると、地方自治法上の住民監査請求の請求範囲がそのまま住民訴訟にも移されていく。議案を提案した意味で当然責任は首長にあるが、しかし補正予算として提案され、議会の議決を受けているわけであるから、その時議決をした各議会の議員・会派、特に賛成した議員・会派は何も責任はないのか、責任を帰することはないのか。この点に非常に疑問を感じる。例えば、株主代表訴訟が起こされて、取締役が責任を負わされる時に、取締役会に出席して反対をしたことが議事録に残っていなければやはり責任の分担を問われる。民間部門においても責任を問われるのであるから、より責任の重い公共部門で責任を問う範囲が狭いのはどう考えたらよいのか。いささか不満な気がする。これは事後的に誰がどう責任をとるかの問題ではなく、むしろ事前の問題である。議会にそのような責任がないということが、第三セクター等の設立から財政援助、人の派遣等を含めた関与のあり方に関する規律を非常に鈍らせているのではないか。第三セクターの監視をする役割は住民等にもあるが、第一義的には地元の議会がそのためにある。第三セクターの決算・予算の審議を行っている、地元の議会にまず機能してもらうことが何よりも大事なことである。その機能するモチベーションを削ぐような仕組みが今の制度の中にはあるのではないかという気がしてならない。そこがもし仮に変われば、端的に言えば、下関の日韓高速船の件で賛成した議員・会派の方々が、裁判における賠償金8億円か3億円の負担が回ってくるとなれば、ものすごくシャキッとなるのではないかと思う。

この話を全国出納長会の会に呼ばれた時に話をしたら、事務局をしている方から、それは難しいと言われた。何が難しいかというと、そういうベテランの議員は第三セクターが破綻した頃にはもう引退している。それでは会派はどうかというと、会派はくるくる変わり、3年前、5年前の会派が残っていることは少ないと

いうことであった。そのような話を聞くと鈍ってしまう点もあるが、ただ司法上損害賠償請求の有効期間は5年間であるので、きつい言い方であるが、引退しても自治体の請求権がある5年間はそれを受け入れるという仕組みの方が法律的な仕組みから理にかなっているのではないかと思う。

気になるのは、例えば日韓高速にしても、住民からそのような倒れかかったところに補助金を出すのはどぶにカネを捨てるようなものであり駄目だという。しかし、民間で、そのような第三セクターに融資をしている銀行もあり、それに対して自治体が債務保証をしている。そのような状況で、第三セクターが破綻したら自治体は債務保証を履行しない。住民から公益性がないという批判が生じるのは当然な面もあるとは言えるが、そこで債務保証を履行しないで済むのかという問題も感じる。

今、地方債にも競争原理を導入し格付けをするということになると、地方自治体に信用不安がある場合には、逆に公共部門に対して、そのような外郭団体に対して国がどのような保証をするのかしないのかということが重要な問題になってくる。地方債の格付けを通じて、やはり資本コストに跳ね返ってくるということになる。むやみに債務負担行為の履行をしないということで公共部門を身軽にしていく、傷口を小さくしていくということが、長い目で見てよいことなのかどうかについて私はやや疑問がある。少なくとも債務保証をしている場合に、それが破綻した時点で補助することに公益性があるかないかと問題にする気持ちは分かるが、過去の経緯を一切無視してしまうと世の中、法律の世界はどうなるのかという気がしないでもない。しかもそれがそこで終わるのであればよいが、後々の信用リスクに対する地方債の発行という道がどのようになるのかを考えると、むやみにそうはできないのではないか。

最近土地開発公社の再建について旧自治省は、再建計画をきちんと立てた場合には、その買い取り資金が必要なので、それを買い取るための地方債の発行については特別に認めると言っている。これもこの上に更に地方債を増発するのかということになるかもしれないが、しかし公社にずっと土地を塩漬けにしている、その間金利がどんどん膨らんでいくだけである。時間との勝負もある。しかもその金利も、今のように1%を下回るような金利を考えていたら間違いで、5%とい

う時代の金利で掛かってきている。私は、そのような場合には、公的資金（事実上の公的資金）でそのような地方債を発行するということを認めるということもやむを得ない措置ではないかと思う。ただ、それをするのであれば、早くしなければいけない。後になればなるほど、むしろ地方債の枠も膨らまなければいけなくなってしまうのではないかという気がしている。

いずれにしても公共部門が引き取らなければいけない、端的に言えば約束手形を出しているのであるから、それをいつまでもズルズルと引き延ばしているよりは、公的資金ならば公的資金でそれもどこかで切ってしまう措置を早く講じることの方がよくて、後ろ向きの措置はなるべく早くして、その後のことに議論が移れるようにした方がよいのではないかと思う。

③「国民監査請求」制度の創設

それから第三セクターというと地方版ばかりを考えがちであるが、国のレベルでも、これを第三セクターというのかどうかはあるが、官・民共同の出資法人もないわけではない。その時に以前ある方と話をしたが、これは国民監視ということになるが、住民監査請求という制度はあるが「国民監査請求」がない。なぜ地方自治体であって、国にないのか。最近国の税金の使われ方が色々な点で問題になっているが、1週間ほど前の日経新聞の「経済教室」欄に米国にいる法律家がこの点を指摘していたので、私も意を強くした。国民審査がないのは変ではないか。地方にあり、国になぜないのかということを書いていた。やはり、この点は考えられてよいのではないか。同様に、地方の議員・会派に対して述べたことを国のバッジを着けている人に対しても言ってよいのではないか。

④業務分野による検証の必要性

いわゆる第三セクターというのは、実態は第一セクターの衣替えというのが実はものすごく多い。よく行政の効率化のために民間委託と言われるが、委託先を見ると全部純粋な民間でないところが多く、実態は官・官委託である。結局は仕事をそこに付けている。人がそこに流れているので、そのためには何か仕事を付けないとお金が回らない。そのようなところがすごく多い。日本では民営化とか

民間委託とか、本当の民に対する委託なのかという点でいい加減なところがかなりある。だから第三セクターというのは、話が最初の第三セクターの法的地位に戻ってしまうが、本当に第三なのかというところが結構ある。本当に第三なら第三らしくやって、それで駄目ならどうしようかということを考えればよいのであるが、そこが本当に検証できるようなことでは必ずしもない。ただそれが文字通りの第三セクターだとしたら事業分野・業務分野を見ても純粋な民間がやったらよいということも随分ある。だから、第三セクター全てを切るとか、残すとかいうよりは、やはり業務分野別に見た中で、これは官でもないけど民でもない第三セクターがよいのではないかというのがあろうと思う。もう完全に民でよいということもある。直営に戻した方がよいということはあると思う。もう少し中身をふるい分けしていった方がよいのではないかと思う。

5. 地方公共団体の連結財務報告の必要性

(1) 外郭団体の比重

最後に連結の話をしたい。連結ベースでバランスシートを作っている自治体はいくつかあるが、図表9では四つの自治体を紹介している。これは、連結した場合に、普通会計単独に比べてどの程度ボリュームが大きくなるか、つまり外郭団体、民間でいえば子会社、のウエイトが親会社と比べてどの程度であるかを見るおおざっぱな目安になる。

資産規模で見ると、東京都の場合は普通会計を1とした場合に連結すると2.3になる。相殺消去があるので単純には言えないが、非常に荒っぽい言い方をすれば、東京都の場合普通会計を1としたら外郭団体は1.3、つまり普通会計のウエイトよりも外郭団体のウエイトの方が大きいということになる。負債で見たら1.9なので普通会計と外郭団体の持っている負債がほぼ同じ。正味財産では、普通会計は利益があるわけではないので当然少なく、外郭団体、例えば商法法人の方が大きくなっているのは当然かと思う。それに対して、例えば正味財産に対する負債の割合を出しているが、それで見ると普通会計が4.95、連結が2.20なので、こちらは外郭団体の方が荷が軽くなっている。逆に言えば、東京都の場合は、外郭団体もそうであるが、とにかくにも本体が大変であるということを示していると思う。

外郭団体を連結に入れていない宮城県を除くと、概ね資産ベースで2倍前後、負債ベースでは2倍強であり、普通会計よりも外郭団体の方が絶対的なボリュームで負債が大きいということであるから、これを見ても連結ベースを見ないで普通会計のみの会計情報では分からないことが多い。逆に、連結対象となるような外郭団体に非常に財政状態の悪い法人を持っていると、本体を揺るがすようなことが起こり得るということだと思う。

図表9 連結貸借対照表を試作した自治体における連結の範囲と比重

団体名 (対象年度)	連結の範囲				連結・普通 会計倍率			固定資産／ 正味財産		負債／ 正味財産		流動比率	
	一般 会計	特別 会計	公営企 業会計	外郭 団体	資産	負債	正味 財産	普通 会計	連結	普通 会計	連結	普通 会計	連結
東京都 (1998年度)	○	○	○	○ ¹⁾	2.30	1.90	4.27	5.73	2.94	4.95	2.20	0.50	1.27
宮城県 (1998年度)	○	○	○	×	1.17	1.24	1.12	1.74	1.82	0.79	0.89	1.27	1.33
藤沢市 (1996年度)	○	○	○	○ ²⁾	1.53	2.76	1.29	1.04	1.31	0.19	0.42	3.53	1.32
福岡市 (1998年度)	○	○	○	○ ²⁾	1.68	2.13	1.32	1.73	2.19	0.77	1.24	0.98	0.58

(注) 1) 64の管理団体 2) 出資・出損比率50%超の団体

(出所) 東京都：東京都参与・東京都専門委員『機能するバランスシート（中間報告）』2000年

藤沢市：（財）社会経済生産性本部情報開発部『地方公共団体における連結・総合決算分析研究報告書』1998年

宮城県：『平成11年度宮城県企業会計の手法活用調査研究報告書』2000年、

（財）宮城総合研究所

福岡市：『作業部会・企業会計検討チーム報告書～企業会計方式の導入について～（概要版）』2000年

(2) 世代間の負担を示す正味財産と負債

図表10の「福岡市 連結貸借対照表」は、このような勘定科目で、このような配列になっているという例示である。どの公共部門を見ても必ず正味財産、いわゆる民間企業における自己資本が、大幅なプラスである。これだけ見ると大きな留保利益を持っているということになり、超優良団体であるということになる。しかしそうではなくて、むしろ正味財産の絶対額を見ても余り意味がない。というのは、自治体の場合破産というのは俗称で、公共団体というのは破産したくてもできない宿命を帯びているのではないか。つまり行政財産というのは処分が原則できないの

であるから、いくら悪くても行政サービスを1日1時間たりとも絶やすことができないので、破産はできない。処分できないものをプラスに入れて、負債との差額を見ても意味はほとんどない。むしろ、バランスシートの右側は公共財産（左側の資産）を過去から現在の世代がどれだけ負担したか、将来の世代に委ねた負担はどれだけであるかという、財政負担の世代間のバランス状況を見るのが、この公共部門の貸借対照表の意味のある見方ではないかと言われている。端的に言うと、負債部門というのは将来の世代に財源の負担を委ねた部分で、正味財産というのは過去から現在までの世代が財源を負担して形成された公共財産という見方になる。

図表 10 福岡市 連結貸借対照表

(単位：百万円)

項 目	平成9年度	平成10年度	項 目	平成9年度	平成10年度
(資産の部)			(負債の部)		
1. 固定資産			1. 固定負債		
(1) 有形固定資産			(1) 市債	1,985,514	2,099,958
①生活	3,079,735	3,236,616	(2) 長期借入金	171,921	197,168
②環境	137,249	150,080	(3) 退職給与引当金	133,049	135,465
③福祉	82,951	84,824	(4) その他固定負債	2,882	3,045
④教育	456,128	473,026			
⑤産業	155,408	160,651	固定負債合計	2,293,366	2,435,635
⑥総務	173,906	165,677			
公共財産計	4,085,377	4,270,875	2. 流動負債		
(2) 無形固定資産	6,648	6,992	(1) 市債翌年度償還予定額	90,571	100,141
(3) 投資			(2) 短期借入金	74,417	35,165
①投資及び出資金	173,373	196,432	(3) 未払金及び未払費用	47,099	50,709
②貸付金	73,048	80,298	(4) 翌年度繰上充用金	1,266	1,483
③基金	86,012	84,883	(5) その他流動負債	11,400	9,684
④その他の固定資産	9,568	9,458	流動負債合計	224,753	197,182
投資計	342,001	371,070	負債合計	2,518,119	2,632,817
固定資産合計	4,434,025	4,648,937	(少数持分の部)		
2. 流動資産			1. 少数持分	4,160	4,797
(1) 現預金	44,408	49,061	少数持分合計	4,160	4,797
(2) 収入未済額	16,987	17,382			
(3) 未収入金	12,570	14,007	(正味財産の部)		
(4) その他の流動資産	51,408	36,452	1. 正味財産	2,035,320	2,126,085
不納欠損見込額	▲1,799	▲2,140			
流動資産合計	123,573	114,763	正味財産合計	2,035,320	2,126,085
資産合計	4,557,599	4,763,700	負債・正味財産合計	4,557,599	4,763,700

(3) 地方公共団体の連結財務報告の必要性

次に、第三セクターではないが、私の見聞した範囲で見た土地開発公社の問題について説明する。土地開発公社は塩漬けの土地を多く保有していると言われているが、それはその通りである。ところが最近それだけが問題ではないということが明らかになってきた。大阪の泉佐野コスモポリスや、北海道の苫小牧東部開発、石狩開発といったところは、第三セクターが持っていた土地が不良資産化してしまった。本来であれば、それは債務負担行為という形で買い取りますという約束手形を自治体が出していたのであるから自治体買い取りをしないといけないのであるが、財政余力がないので土地開発公社に引き取らせている。例えば大阪府の場合、泉佐野コスモポリスというのが98年に破綻して大阪府が70億円の債権を放棄したが、更に130億円の売れ残りの土地が泉佐野コスモポリスにはあった。それを本来であれば大阪府が買い取りをしなければいけないのであるが、財政余力がないということで大阪府の土地開発公社に一旦買い取りをさせている。買い取りをさせるにあたり、土地開発公社も火の車であるから、買い取り資金を民間から融資を受ける。その融資を受けるために大阪府が債務保証をし、その債務保証にあたっては議会に債務負担行為を設定するというややこしい仕組みになっている。そうなった時に、大阪府の土地開発公社を連結した財務情報でなければ大阪府の将来負担というのはさっぱり分からない。債務負担行為というのは現在欄外注記であるので単独の貸借対照表では分からない。同様のことが、苫小牧東部開発や石狩開発にも起きている。非常に言葉は悪い言い方であるが、土地開発公社が不良資産の一時避難場所になっている。そのようなものは明らかにしておかなければいけないのではないかな。

連結財務諸表というが、どのように作るかというと、実は非常に大変である。民間でいう連結決算のアナロジーでやっているが、なかなか固有の問題があり、簡単にはいかない。例えば、出納整理期間があった時にどのようにするか。これは官庁会計固有の問題であり、このような問題をどうするかという点がある。それから民間会社でいえば、親会社の投資勘定と子会社の資本勘定を相殺消去するが、公共部門の場合に、親会社にあたる普通会計の投資勘定とは何であるかということ、それは出資金だけであるのかどうか、どこまでの範囲を子会社、つまり外郭団体の資本と相殺するかといった非常にテクニカルな問題も多々ある。

評価に関して言うと、私は民間会社、特に金融商品に関しては、時価評価論者である。ただし公共部門の場合どのように考えたらよいかというと、例えば先ほど話した、行政財産は換金処分できない仕組みである。それを債務の弁済に充てるわけにはいかない財産である。それを今処分したらいくらになるかという換金価値を計算してみる実益はほとんどないと思う。

引き取る時に今の時価はこれだけであるから、時価で引き取るかという点とまずできなくて、簿価で引き取ることにしなければならない。土地開発公社と自治体の関係も正にそうで、購入代価に管理費を上乗せした簿価で引き取るということである。それを今の時価で引き取ったとしたら、結局何が残るかということ、土地開発公社は自己資金がほとんどゼロで全部借入で行っているの、借入金の返済に流れている資金が切れてしまう。結局自治体に買い取ってもらった資金が、そのまま右から左へ返済に回るだけである。それを時価に落としてしまったら、借金だけ残ることになる。それを結局誰が埋めるのかというたら回しになる。

簿価というのは、実際に将来、簿価で移転させるという蓋然性が強い場合は意味があると思う。民間の場合には、簿価というのは、私は全く意味がない数字になっている場合がほとんどであると思う。時価が意味を持つと思われるのは、第三セクターを離れるが、土地開発公社も自治体の公共用地先行取得の代行をやっているという代行業務ともう一つプロパー事業というのがあり、自分で一定程度土地を開発して分譲してもよいということになっている。そこそこ土地を持っている。あるいは、代替え用地も土地開発公社が買っている。今、不良資産になっているほとんどは代替え用地である。大阪も立ち退きしてもらった時に地主は地価が右上がりの時には土地でもらった方がいいが、こんなに地価が下がったら、土地なんかいらねえからお金で下さいということになる。かといってそれは公共用地でないの、それを公園の緑地にする等の転用をしている。そのような代替え用地やプロパー事業として持っている土地は、かなり市場取引があり得べしものであり、これはむしろ時価で評価しないと本当にどれだけ回収できるか分からない。正に今言われている減損会計を入れないといけない。

シーガイアは、外資が買収する時に時価でなければ購入しないという条件であった。その場合に穴が空くが、誰が埋めるのかという問題が生じる。多分銀行の債権

放棄になるのではないか。そうでないと、その損失を例えば宮崎県とか宮崎市が補填するということになると、先ほど話したように訴訟される。今うっかり補助金を出したら大変なことになる。しかもそれが個人に対して請求されるので、二の足を踏んでいる。

また、代替え用地に関しては、次のような問題もある。代替え用地は民間の地権者に本来配ればよいのであるが、ところがそれを自治体が公共用地と同様に買い取っている。自治体買い取ったら、購入原価に保有コストを上乗せするので、土地開発公社は少なくとも掛かった簿価で売却できるので損は絶対に出ない。ところが実際には、今それを代替え用地として売却したり、民間の分譲用に売却したら、価格が相当程度下がっている。しかし、自治体を経由して売ったら、土地開発公社は自治体に対する売却価格を簿価により移せるので損失は出ない。逆に、自治体はその含み損を抱え込んでいる。だから、土地開発公社の業績が表面上と異なる可能性が高いということに注意する必要がある。

連結決算をしても、個別の決算が必要ないかということではなく、個別も必要である。特に、流れを見る上で、個別のB/Sが非常に大事である。場合によったら普通会計、一般会計、特別会計という区分がよいのか、むしろ業態別に、例えば土地に関しても三つほどある。土地先行取得特別会計、土地基金、開発公社。こういったものをセグメント別に再グルーピングするのがよいのかもしれない。連結することによりオフバランスになっている負債を個別決算によりオンバランスにできる。債務負担行為等がそうであるが、連結決算にはそのような罪もある。だから、どれか一つだけに絞ってはいけないということだと思う。

(2001年7月9日：第3回委員会)

補足：第三セクターに関する追加資料

(社) 日本経済調査協議会主任研究員 曾々木 次郎

1. 地方公社の総数（図表1）

地域政策研究会の調査では、地方公社の数は平成11年1月1日現在で10,135社、この内「特別法人」（特別法に基づく地方公社で、地方住宅供給公社、地方道路公社、土地開発公社が該当）が1,697社、「第三セクター」（注）は民法法人（財団法人、社団法人）が4,360社、商法法人（株式会社、有限会社）が3,483社で合計8,438社。

なお、平成8年1月1日の前回調査では、地方公社数は9,344社であり、791社の増加。

（注）第三セクターに関する定義はないが、旧自治省では「第三セクターに関する指針について」（平成11年5月20日付）で、地方公共団体が出資している商法法人、民法法人と規定。

図表1 地方公社数

(単位:社)

	民法法人	商法法人	小 計	特別法人	地方住宅	地方道路	土地開発	合 計
					供給公社	公 社	公 社	
都道府県出資	2,234	880	3,114	137	47	41	49	3,251
（内25%以上）	1,765	332	2,097	137	47	41	49	2,234
（内25%未満）	469	548	1,017	0	0	0	0	1,017
指定都市出資	303	205	508	23	9	2	12	531
（内25%以上）	275	116	391	23	9	2	12	414
（内25%未満）	28	89	117	0	0	0	0	117
市区町村出資	2,417	2,399	4,816	1,537	1	0	1,536	6,353
（内25%以上）	2,320	1,670	3,990	1,537	1	0	1,536	5,527
（内25%未満）	97	729	826	0	0	0	0	826
計	4,954	3,484	8,438	1,697	57	43	1,597	10,135
（内25%以上）	4,360	2,118	6,478	1,697	57	43	1,597	8,175
（内25%未満）	594	1,366	1,960	0	0	0	0	1,960

（資料）地域政策研究会編集
最新地方公社総覧、1999年版
調査時点は平成11年1月1日

2. 地方公社への経済主体別出資状況（図表2）

地方公社の資本金総額は約4兆5千億円で、このうち半分近くの約2兆1千億円が設立母体となる地方公共団体の出資で、設立母体以外のその他地方公共団体も約5千億円出資しており、地方公共団体合計では約2兆6千億円（資本金総額の58.3%）を出資している。

民間の出資は約1兆5千億円（同32.5%）、国は約350億円（同0.8%）の出資である。

「その他法人」の出資は約4千億円（同8.4%）で、「その他法人」には特殊法人や地方公社が該当し、国や地方公共団体として直接出資するのではなく、「迂回出資」しているケースも見られる。この分も含めると、地方公共団体・国の第三セクターへの出資は総額で3兆212億円、67.5%の出資比率となっている。

図表2 地方公社への主体別出資状況

（単位：百万円、％）		
	金 額	割 合
地方公共団体合計	2,609,914	58.3
内、設立地方公共団体	2,102,637	47.0
内、その他地方公共団体	507,277	11.3
民 間	1,456,598	32.5
国	34,657	0.8
その他法人(注)	376,629	8.4
合 計	4,477,798	100.0

（注）その他法人は特殊法人や地方公社等が該当
（資料）図表1と同

3. 第三セクターの業務分野別・法人形態別状況（図表3）

民法法人では、教育・文化（23.8%）、農林水産関係（16.3%）、社会福祉・保健医療関係（14.7%）が高い比率。

商法法人では、観光・レジャー（29.1%）、農林水産関係（16.4%）、運輸・道路関係（11.3%）及びその他（18.4%）が高い比率。

両者合計では、観光・レジャー（16.7%）が最も高く、農林水産関係（16.4%）がそれとほぼ同じ割合で、次いで教育・文化関係（14.4%）となっている。

図表3 第三セクターの業務分野別・法人形態別設立数

(単位:社、%)

	民法法人 (社 数) (構成比)		商法法人 (社 数) (構成比)		小 計 (社 数) (構成比)	
地域開発・都市開発関係	388	7.8	238	6.8	626	7.4
内25%以上出資	363	8.3	152	7.2	515	7.9
内25%未満出資	25	4.2	86	6.3	111	5.7
住宅・都市サービス関係	91	1.8	80	2.3	171	2.0
内25%以上出資	82	1.9	40	1.9	122	1.9
内25%未満出資	9	1.5	40	2.9	49	0.3
観光・レジャー関係	397	8	1015	29.1	1412	16.7
内25%以上出資	380	8.7	725	34.2	1105	17.1
内25%未満出資	17	2.9	290	21.2	307	15.7
農林水産関係	809	16.3	571	16.4	1380	16.4
内25%以上出資	656	15.0	424	20.0	1080	16.7
内25%未満出資	153	25.8	147	10.8	300	15.3
商工関係	399	8.1	303	8.7	702	8.3
内25%以上出資	333	7.6	193	9.1	526	8.1
内25%未満出資	66	11.1	110	8.1	176	9.0
社会福祉・保健医療関係	729	14.7	22	0.6	751	8.9
内25%以上出資	619	14.2	17	0.8	636	9.8
内25%未満出資	110	18.5	5	0.4	115	5.9
生活衛生関係	200	4.0	68	2.0	268	3.2
内25%以上出資	187	4.3	59	2.8	246	3.8
内25%未満出資	13	2.2	9	0.7	22	1.1
運輸・道路関係	61	1.2	392	11.3	453	5.4
内25%以上出資	55	1.3	244	11.5	299	4.6
内25%未満出資	6	1.0	148	10.8	154	7.9
教育・文化関係	1179	23.8	38	1.1	1217	14.4
内25%以上出資	1077	24.7	26	1.2	1103	17.0
内25%未満出資	102	17.2	12	0.9	114	5.8
公害・自然環境保全関係	93	1.9	6	0.2	99	1.2
内25%以上出資	79	1.8	4	0.2	83	1.3
内25%未満出資	14	2.4	2	0.1	16	0.1
情報処理関係	12	0.2	107	3.1	119	1.4
内25%以上出資	10	0.2	34	1.6	44	0.7
内25%未満出資	2	0.3	73	5.3	75	3.8
国際交流関係	130	2.6	2	0.1	132	1.6
内25%以上出資	123	2.8	1	0.0	124	1.9
内25%未満出資	7	1.2	1	0.1	8	0.4
その他	466	9.4	642	18.4	1108	13.1
内25%以上出資	396	9.1	199	9.4	595	9.2
内25%未満出資	70	11.8	443	32.4	513	26.2
合 計	4954	100.0	3484	100.0	8438	100.0
内25%以上出資	4360	100.0	2118	100.0	6478	100.0
内25%未満出資	594	100.0	1366	100.0	1960	100.0

(資料)図表1と同

4. 第三セクターの規模（図表 4-1 ～ 4-3）

第三セクターの国民経済における規模を推計するために、以下の3種類の比較を行った。いずれの比較も難点があるが、民間部門との比較では約1%程度、政府部門との比較では1%強のウエイトを占めているものと推測される。

- (1) 第三セクターの資本金総額と国民経済計算の正味資産との比較
- (2) 地方公社（含む特別法人）の常勤職員数と就業者数との比較
- (3) 50%以上出資法人のデータに基づく国民経済計算のデータとの比較

(1) 第三セクターの資本金総額は、国民経済計算の制度部門別分類（注）における非金融法人の正味資産の0.8%、一般政府の正味資産の1.3%。

但し、資本金総額と正味資産との比較であり、第三セクターでの利益蓄積ないしは損失の累積が反映されていない。

（注）国民経済計算の制度部門別分類は、非金融法人企業、金融機関、一般政府、家計、対家計民間非営利団体の5部門。

(2) 従業員数の比較では地方公共団体からの出向者を含むベースでも、除いたベースでも、0.3%の比率であった。

ただし、地方公社には特別法人を含んでおり、第三セクター単独の計数ではない。

(3) 地方公共団体が50%以上出資している第三セクターのデータと国民経済計算ベースのデータとの比較では、非金融法人の計数との比較で総資産及び総負債が0.5%、正味資産では0.7%の比率。一般政府との比較では、正味資産の0.7%から総負債の1.3%となった。

商法法人の第三セクターのうち、地方公共団体が50%以上出資している法人の割合は38.9%と低いが、民法法人及び商法法人の全体では50%以上出資法人は第三セクターの法人数の54.3%をカバーしている。

図表 4-1 第三セクターの規模
第三セクターの資本金総額と国民経済計算ベースの正味資産との比較

(1) 第三セクターの資本金総額 (単位：百万円)

	民法法人	商法法人	計
都道府県	1,107,122	1,491,057	2,598,179
(内 25%以上)	907,102	639,512	1,546,614
(内 25%未満)	200,020	851,545	1,051,565
指定都市	87,350	318,680	406,030
(内 25%以上)	76,047	215,930	291,977
(内 25%未満)	11,303	102,750	114,053
市区町村	236,856	464,844	701,700
(内 25%以上)	224,413	191,764	416,177
(内 25%未満)	12,443	273,080	285,523
計	1,431,328	2,274,581	(a) 3,705,909
(内 25%以上)	1,207,562	1,047,206	2,254,768
(内 25%未満)	223,766	1,227,375	1,451,141

(2) 国民経済計算ベースの正味資産及び第三セクターの比率

(単位：億円、%)

	正味資産	(a) との比率
非金融法人	4,371,632	0.8
一般政府	2,917,324	1.3

(資料) 第三セクターの資本金は図表 1 と同
正味資産は国民経済計算年報の平成 10 暦年末の数字

図表 4-2 第三セクターの規模
従業員数の比較

	人 数	(a) との比率	(b) との比率
地方公社の常勤職員			
(含む地方公共団体出向者) (a)	188,414 人		
(除く地方公共団体出向者) (b)	166,102 人		
就業者数 (総数)	6,462 万人	0.3%	0.3%
就業者数 (除く公務員)	6,248 万人	0.3%	0.3%

(資料) 地方公社の常勤職員は、図表 1 資料の地方公社職員数の内
常勤職員で給与の支給を受けているもの。
就業者数は労働力調査の平成11年暦年の数字

図表 4-3 第三セクターの規模
第三セクターの内 50%以上出資法人の計数との比較

(単位：億円、%)

	総資産	総負債	正味資産
民法法人	63,305	47,468	15,837
商法法人	32,589	29,920	2,669
合 計 (a)	95,894	77,388	18,506
非金融法人	18,054,615	15,262,908	2,791,707
一般政府	8,765,385	6,178,214	2,587,171
非金融法人と (a) との比較	0.5	0.5	0.7
一般政府と (a) との比較	1.1	1.3	0.7

(資料) 第三セクターの計数は平成 11 年度の旧自治省が調査した資料
民法法人は 3,225 社(民法法人の 65.1%)、商法法人は 1,355 社
(商法法人の 38.9%)で、合計 4,580 社(全体の 54.3%)を占める。
国民経済計算は平成 11 年暦年計数。

5. 50% 以上出資商法法人の概要

(1) 経常利益、債務超過の状況 (社数ベース、図表 5-1)

地方公共団体が 50%以上出資している商法法人 1,355 社の経常利益の状況は、424 社 (31.3%) が赤字で、収支均衡が 235 社 (17.3%)、黒字先は 696 社 (51.3%)。経常利益の状況を業種別に見ると、赤字先は運輸業で 42.9%、商工業で 39.7%と他業種と比べて赤字企業の割合が高くなっている。また、社会福祉関係も全体数が 7 社と少ないが、赤字企業の割合が 4 割を超えている。黒字先に関しては、生活・衛生関係と住宅・都市関係で 7 割以上の企業が黒字となっており、情報関連も 6 割が黒字である。

図表 5-1 商法法人総括表
業種別経常利益及び債務超過状況 (社数)

(単位：社、%)

業 種	社 数		経 常 利 益						(4年度:14.7%)	
			赤字先		ゼロ先		黒字先		債 務 超過先	
観 光	610	100.0	185	30.3	115	18.9	310	50.8	69	11.3
農林水産	309	100.0	97	31.4	64	20.7	148	47.9	37	12.0
運 輸	91	100.0	39	42.9	5	5.5	47	51.6	12	13.2
商 工	78	100.0	31	39.7	31	39.7	16	20.6	9	11.5
地域開発	74	100.0	26	35.1	9	12.2	39	52.7	14	18.9
生活衛生	34	100.0	5	14.7	5	14.7	24	70.6	1	2.9
教育文化	23	100.0	7	30.4	4	17.4	12	52.2	2	8.7
住宅都市	16	100.0	3	18.8	1	6.3	12	75.0	1	6.3
情 報	10	100.0	2	20.0	2	20.0	6	60.0	1	10.0
社会福祉	7	100.0	3	42.9	1	14.2	3	42.9	1	14.2
環 境	2	100.0	2	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
その他	101	100.0	24	23.8	22	21.8	55	54.5	5	5.0
合 計	1,355	100.0	424	31.3	235	17.3	696	51.3	152	11.2

一方、債務超過の状況は、全体では152社（11.2%）が債務超過となっており、業種別では地域開発関連が18.9%と他の業種に比べて高い比率となっている。

(2) 経常利益、資産・負債等の状況（金額ベース、図表5-2～5-4）

①まず業種別の社数の構成比を見ると、観光業が610社（45.0%）、農林水産業309社（22.8%）の比率が高い。一方、資産残高の構成比では運輸業が48.7%、地域開発が38.7%と他の業種と比べて極めて大きく、社数構成比を勘案すれば規模の大きな第三セクターがこの両業種に集中していることがうかがえる。

次に経常利益の状況を見ると、全体では経常利益の合計は15,837百万円の赤字であるが、これを業種別の合計金額で見ると、経常利益の合計が赤字なのは、規模の大きな第三セクターが多い運輸業（17,339百万円の赤字）と地域開発（5,183百万円の赤字）が中心で、環境関連が4百万円の赤字の他は、黒字となっている。

図表5-2 商法法人総括表
業種別の売上高、経常利益、資産・負債状況

（単位：社、百万円、%）

業 種	社数（構成比）	売上高（構成比）	経常利益	総資産（構成比）	総負債（構成比）	資本合計（構成比）
観 光	610 45.0 45.1	126,018 9.5 25.0	1,165	156,502 4.8 6.1	133,486 4.5 5.8	23,312 8.7 8.8
農林水産	309 22.8 22.8	65,001 4.9 12.9	107	81,627 2.5 3.2	62,068 2.1 2.7	19,555 7.3 7.4
運 輸	91 6.7 90 6.6	928,059 70.0 105,646 21.0	-17,339 -17,339	1,588,262 48.7 873,541 34.3	1,459,707 48.8 747,712 32.8	128,551 48.1 125,825 47.6
商 工	78 5.8 5.8	35,521 2.7 7.0	1,378	131,726 4.0 5.2	89,261 3.0 3.9	42,464 15.9 16.1
地域開発	74 5.5 5.5	89,220 6.7 17.7	-5,183	1,162,426 35.7 45.7	1,159,708 38.7 50.9	2,715 1.0 1.0
生活衛生	34 2.5 2.5	24,300 1.8 4.8	1,284	19,293 0.6 0.8	8,074 0.3 0.3	11,223 4.2 4.2
教育文化	23 1.7 1.7	5,239 0.4 1.0	135	9,875 0.3 0.4	8,105 0.3 0.4	1,768 0.7 0.7
住宅都市	16 1.2 1.2	10,819 0.8 2.1	1,067	48,423 1.5 1.9	34,020 1.1 1.5	14,404 5.4 5.4
情 報	10 0.7 0.7	4,179 0.3 0.8	186	2,088 0.1 0.1	1,332 0.0 0.1	759 0.3 0.3
社会福祉	7 0.5 0.5	830 0.1 0.2	14	406 0.0 0.0	222 0.0 0.0	184 0.1 0.1
環 境	2 0.1 0.1	4 0.0 0.0	-4	103 0.0 0.0	80 0.0 0.0	23 0.0 0.0
その他	101 7.5 7.5	37,700 2.8 7.5	1,353	58,132 1.8 2.3	35,968 1.2 1.6	22,163 8.3 8.4
合 計	1,355 100.0 1,354 100.0	1,326,890 100.0 504,477 100.0	-15,837 -15,837	3,258,863 100.0 2,544,142 100.0	2,992,031 100.0 2,280,036 100.0	267,121 100.0 264,395 100.0

（注）1. 資本合計は総資産マイナス総負債であるが、各社の各計数を千円単位で四捨五入したため、合計計数に誤差が生じている。

2. 東京都地下鉄建設の売上高が1社で全体の6割強を占めているため、下段の計数は同社の各計数を除外したもの。

（資料）自治省資料（平成11年度調査）

図表 5-3 運輸関連商法人

都道府県名	市町村名	法人名	形態	売上高	経常利益	総資産	総負債	資本金合計	資本金	当該地公	他地公	(単位: 百万円、%)			他法人	設立年月
												民間	国			
東京都	多摩都市モノレール			2282	-5703	132630	121820	10810	13590	25.0	12.2	62.8	0.0	0.0	0.0	S61.4
東京都	京都市高速鉄道			7046	-3846	132508	143498	9011	15602	0.0	0.0	16.6	0.0	0.0	0.0	S63.4
東京都	東京臨海高速鉄道			1895	-2996	79173	61920	61920	51909	84.2	1.7	14.1	0.0	0.0	0.0	H 3.3
広島県	広島高速交通			4851	-1863	52703	50960	1743	10000	51.0	0.0	49.0	0.0	0.0	0.0	S62.2
長野県	信濃高速			2643	-1095	14030	13479	951	2300	75.0	15.0	9.8	0.0	0.2	0.0	H 6.5
大阪府	大阪港トランスポートシステム			5112	-1090	29893	27355	2539	4000	51.0	0.0	47.0	0.0	2.0	0.0	S48.7
神奈川県	かわさき港コンテナターミナル			1138	-836	2940	6768	-3829	610	50.8	0.0	48.2	0.0	0.0	0.0	H 6.5
東京都	渋谷区 渋谷駅 渋谷区 渋谷駅 渋谷区 渋谷駅			658	-820	16454	14216	2237	8000	75.0	0.0	25.0	0.0	0.0	0.0	S65.3
神奈川県	神奈川都市整備公社			3782	-595	16734	21021	-4287	7600	51.3	0.0	48.7	0.0	0.0	0.0	S58.4
大阪府	大阪高速鉄道			6499	-549	59624	65904	-6280	10573	52.0	2.1	45.9	0.0	0.0	0.0	S55.12
東京都	みなと都市整備公社			107	-432	14054	8705	5349	6000	73.3	0.0	26.7	0.0	0.0	0.0	H 3.4
兵庫県	神戸新交通			4715	-415	22556	23944	-988	97	55.0	0.0	40.0	0.0	5.0	0.0	S52.7
高知県	高知新ライン			530	-302	891	568	323	150	20.0	30.0	50.0	0.0	0.0	0.0	H10.2
熊本県	天草エアライン			11	-249	692	316	376	499	53.3	26.9	19.4	0.0	0.4	0.0	H10.10
山口県	萩高速		有	364	-212	759	890	-131	89	95.5	0.0	0.0	0.0	4.5	0.0	S32.5
秋田県	秋田新幹線車両保有			1961	-200	19044	8226	10818	11575	99.6	0.0	0.4	0.0	0.0	0.0	H 7.5
大阪府	ステーションパークキング岸和田			110	-200	4999	5710	-711	200	51.0	0.0	49.0	0.0	0.0	0.0	H 2.7
兵庫県	津名町 淡路エアポートライン			328	-144	119	201	-81	40	82.5	0.0	17.5	0.0	0.0	0.0	S63.11
大阪府	大阪湾調整庫			6777	-141	10352	9369	983	170	50.0	0.0	50.0	0.0	0.0	0.0	S26.4
東京都	東京競艇埠頭			2017	-107	5673	3487	2186	1700	58.3	0.0	41.7	0.0	0.0	0.0	S32.10
山口県	野島海運		有	50	-84	218	215	3	3	75.0	0.0	25.0	0.0	0.0	0.0	S41.4
岡山県	津山地域振興開発			52	-80	6493	1073	5421	-	-	-	-	-	-	-	-
大阪府	東大阪市駐車場整備			380	-67	4493	4292	201	500	51.0	0.0	49.0	0.0	0.0	0.0	H 4.4
広島県	尾道市 尾道ウォーターフロント開発			191	-67	1737	1609	128	300	66.7	0.0	31.7	0.0	1.7	0.0	H 8.4
愛媛県	長浜町 青島海運		有	5	-47	58	55	3	3	73.3	0.0	26.7	0.0	0.0	0.0	S51.7
山口県	光市 牛島海運		有	12	-40	48	40	8	8	98.1	0.0	1.9	0.0	0.0	0.0	S43.10
愛知県	名古屋グレイトウェイバス			0	-37	5768	2981	2787	3000	63.3	0.0	25.0	0.0	0.0	0.0	H 6.4
山口県	岩国市 岩国柱島海運			69	-23	11	29	-18	10	53.3	0.0	46.8	0.0	0.0	0.0	S51.1
広島県	豊後町 青島汽船			2	-21	1	13	-11	10	90.0	0.0	10.0	0.0	0.0	0.0	S35.3
愛媛県	常陸那珂埠頭			411	-20	574	324	250	300	51.0	30.0	11.0	0.0	8.0	0.0	H 9.9
山口県	上関町 上関船運		有	43	-16	50	42	8	14	57.1	0.0	42.9	0.0	0.0	0.0	H10.11
山口県	柳井市 平郡航路		有	76	-15	22	12	10	17	57.6	0.0	42.4	0.0	0.0	0.0	S51.3
福岡県	北九州市 日明コンテナ埠頭			122	-15	70	39	31	200	51.0	0.0	49.0	0.0	0.0	0.0	H 6.12
福岡県	北九州市 飯谷グループ			172	-13	292	199	93	23	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	S32.3
長崎県	小値賀町 小値賀交通			7	-8	9	0	9	20	85.0	0.0	15.0	0.0	0.0	0.0	H 4.8
北海道	岩内町 岩内地方船舶上卸公社			15	-5	41	28	13	71	68.3	0.0	3.4	0.0	11.3	0.0	S50.4
東京都	町田まちづくり公社			0	-5	3771	44	378	-	-	-	-	-	-	-	-
兵庫県	尼崎市 尼崎交通事業振興			504	-4	62	29	33	10	70.0	0.0	30.0	0.0	0.0	0.0	S63.4
岩手県	川井村 川井交通		有	70	-1	8	4	4	1	91.7	0.0	8.3	0.0	0.0	0.0	S59.9
東京都	東京都地下鉄建設			822413	0	714721	711995	2726	3000	66.7	0.0	28.3	0.0	5.0	0.0	S63.7
北海道	新得町 西十勝フレイト農業公社			9	0	10	0	10	10	90.0	0.0	0.0	0.0	10.0	0.0	H 4.6
滋賀県	長浜市 長浜地域整備			33	0	493	418	76	60	50.0	0.0	25.0	0.0	25.0	0.0	H 2.2
和歌山県	和歌山市 和歌山管理サービス		有	57	0	21	8	12	3	66.7	0.0	33.3	0.0	0.0	0.0	H 5.4
沖縄県	与那国町 与那国貿易			7	0	29	0	28	30	82.2	0.0	17.8	0.0	0.0	0.0	H 4.3
岩手県	東和町 東和町総合サービス公社			161	1	35	64	-29	30	73.7	0.0	26.3	0.0	0.0	0.0	H 3.4
長崎県	宇久町 宇久観光バス			9	1	3	0	3	55	66.4	0.0	33.6	0.0	0.0	0.0	H 4.4
和歌山県	新宮市 新宮港埠頭			307	2	144	42	102	10	50.0	0.0	30.0	0.0	20.0	0.0	S53.9
高知県	高知県木材管理センター			216	3	70	9	61	40	51.0	0.0	39.0	0.0	10.0	0.0	S47.6

(単位:百万円、%)

都道府県名	市町村名	法人名	形態	売上高	営業利益	総資産	総負債	資本合計	資本金	当該地公	他地公	民間	国	他法人	設立年月
神奈川県	横浜	横浜新港埠頭		116	3	287	15	271	30	51.0	0.0	46.7	0.0	2.3	S50.6
神奈川県	横浜	新横浜埠頭		91	3	92	12	79	69	83.3	0.0	16.7	0.0	0.0	S40.6
神奈川県	横浜	新横浜埠頭		207	3	65	43	22	-	-	-	-	-	-	S92.11
北海道	釧路市	釧路西港開港埠頭		160	4	267	266	0	25	50.0	0.0	50.0	0.0	0.0	S44.6
三喜県	尾鷲市	須賀利港航船	有	8	4	2	0	1	3	66.7	0.0	33.3	0.0	0.0	S56.7
京都府	福知山市	福知山ペーキング		64	4	147	6	141	11	50.0	0.0	50.0	0.0	0.0	S46.6
大阪府	宇佐市	宇佐八幡社車場		51	4	71	3	69	10	50.0	0.0	50.0	0.0	0.0	S40.8
大阪府	吹上町	吹上町振興公社		197	5	41	17	24	11	97.6	0.0	2.4	0.0	0.0	S39.6
大阪府	福井町	福井町振興公社		25	5	22	5	16	10	55.0	0.0	45.0	0.0	0.0	S61.4
岡山県	備前市	片上埠頭開発		88	5	115	16	99	20	51.0	0.0	49.0	0.0	0.0	S45.5
三喜県	津市	伊勢港ペリポート		51	8	115	9	106	96	51.9	2.4	45.7	0.0	0.0	H 5.4
京都府	仙合市	仙合交通		3043	8	973	561	412	-	-	-	-	-	-	-
大阪府	大阪市	大阪港鉄鋼共営埠頭		1683	8	1004	926	678	400	50.3	0.0	49.7	0.0	0.0	S38.6
大阪府	鹿見島町	与論空港		2	10	61	2	59	59	50.9	0.0	49.1	0.0	0.0	S90.12
北海道	中標津町	中標津振興公社		124	11	71	42	29	10	93.6	0.0	6.4	0.0	0.0	S40.9
香川県	高松市	高松港施設		246	11	280	35	245	180	50.0	0.0	50.0	0.0	0.0	S45.9
山口県	徳山市	大津島巡航		95	13	35	123	-88	16	84.0	0.0	16.0	0.0	0.0	S30.10
愛媛県	愛媛市	鹿島埠頭		2127	16	3662	2496	1166	300	50.0	2.0	44.7	0.0	3.3	S43.7
大阪府	泉大津市	泉大津埠頭		50	16	150	18	131	30	51.7	0.0	48.3	0.0	0.0	S42.11
京都府	京都市	京都地下鉄整備		1446	16	192	93	99	40	55.0	0.0	45.0	0.0	0.0	S56.4
島根県	仁多町	仁多交通		39	18	37	3	34	50	96.0	0.0	4.0	0.0	0.0	H 8.4
愛媛県	大洗町	大洗ターミナル		1256	21	384	107	217	86	50.3	0.0	39.9	0.0	9.4	S59.12
長野県	長野市	松本空港ターミナルビル		209	26	1393	829	563	495	50.5	7.1	40.4	0.0	2.0	H 4.7
北海道	札幌市	札幌建設維持公社		1738	26	347	70	277	50	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	H 4.4
三喜県	四日市市	四日市コンテナ埠頭		481	27	2090	1633	457	400	62.5	0.0	37.5	0.0	0.0	S46.10
大阪府	神戸市	神戸交通振興		3946	29	10909	10511	298	50	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	S59.3
大阪府	大阪市	大阪港木材倉庫		994	31	1322	474	847	20	50.0	0.0	50.0	0.0	0.0	S32.11
静岡県	御前崎市	御前崎港開発		533	38	537	138	399	40	57.0	0.0	43.0	0.0	0.0	S38.4
神奈川県	川崎市	川崎臨港倉庫		843	39	1891	318	1573	100	50.0	0.0	50.0	0.0	0.0	S35.8
東京都	八丈島	八丈島空港ターミナルビル		553	42	799	238	561	300	53.0	10.0	35.0	0.0	2.0	S55.7
愛媛県	大津島	大津島埠頭開発		1117	64	1252	888	364	100	50.0	20.0	29.8	0.0	0.2	S59.12
大阪府	堺市	堺埠頭		787	64	2027	1266	761	100	50.9	5.0	44.1	0.0	0.0	S48.5
東京都	府中市	府中駐車場管理公社		373	74	236	44	194	50	51.0	0.0	46.0	0.0	0.0	H 7.11
青森県	青森市	青森空港ビル		927	107	3170	979	2191	1620	54.6	16.8	23.1	0.0	5.5	S80.4
愛媛県	神栖町	鹿島港港運輸		2472	108	1945	423	1522	250	50.0	4.0	46.0	0.0	0.0	S45.11
高知県	高知市	高知空港ビル		1177	200	2033	210	1822	600	51.7	6.7	37.3	0.0	4.3	S56.4
広島県	広島市	広島市流通センター		639	241	4291	2521	1771	1000	70.0	0.0	30.0	0.0	0.0	S50.3
大阪府	大阪市	大阪港埠頭		2835	356	10725	8109	2619	100	50.0	0.0	50.0	0.0	0.0	S22.8
福岡県	北九州市	北九州高速鉄道		2517	394	13963	32212	-18248	8190	66.0	0.0	34.0	0.0	0.0	S51.7
新潟県	新潟市	佐渡汽船		1140	471	24990	21695	500	500	50.0	0.0	50.0	0.0	0.0	T 2.2
福岡県	福岡市	博多港頭		2867	504	2184	669	1515	700	51.0	0.0	49.0	0.0	0.0	H 5.4
新潟県	新潟市	北越急行		3754	690	8195	3014	5182	4568	54.8	28.4	16.0	0.0	0.8	S59.8
東京都	東京都	ゆりかもめ		8887	890	47983	39434	8549	11000	67.0	0.0	33.0	0.0	0.0	S63.4
				928059	-17339	1588262	1459707	128551	184072						
							補正後	118969							

(注)市町村名空欄は都道府県が設立主体。形態欄空欄は株式会社。

表右半分の「当該地公」から「他法人」欄は出資比率。

「補正後」は資本金一入企業等の資本合計の総計。

(資料)都道府県名から資本合計欄までは旧自治体資料。

「資本金」から「設立年月」欄までは地方公社総覧。

図表 5-4 地域開発関連商法人

都道府県名		市町村名	法人名	売上高	経常利益	総資産	総負債	資本合計	資本金	当該地公	他地公	民間	国	他法人	設立年月
東京都	東京臨海副都心建設	大坂市	浅町開発センター	5248	-2538	503745	517523	-13778	22000	52.0	0.0	48.0	0.0	0.0	S63.11
				2324	-2147	52999	58804	-5805	8000	51.0	0.0	49.0	0.0	0.0	H 1.3
東京都	竹芝地域開発	東京市	東京テレポートセンター	5568	-1426	125308	132949	-7641	15000	50.5	0.0	49.5	0.0	0.0	S62.7
				27123	-1058	137091	140334	-3242	17615	51.5	0.0	48.5	0.0	0.0	H 1.4
東京都	多摩ニュータウン開発センター	京都市	京都御池地下街	1496	-755	35552	38409	-2857	1794	51.2	0.0	48.8	0.0	0.0	S63.7
				1039	-512	23167	20594	2572	3495	58.4	0.0	41.6	0.0	0.0	S43.7
広島県	広島駅前口開発	広島市	宝塚南口開発	2517	-286	44710	41144	3565	4500	51.0	0.0	49.0	0.0	0.0	S63.11
				311	-73	1638	2084	-445	100	50.0	0.0	50.0	0.0	0.0	S48.9
兵庫県	鶴岡市開発	鶴岡市	鶴岡再開発ビル	161	-70	1763	2333	-569	88	56.8	0.0	38.6	0.0	4.6	S61.7
				142	-46	4350	3509	841	1106	50.6	0.0	48.5	0.0	0.9	H 8.11
愛知県	春日井市	春日井市	勝利開発	187	-39	2160	2429	-269	490	51.0	0.0	47.2	0.0	1.8	H 5.1
				314	-23	2806	2436	370	400	51.4	0.0	48.6	0.0	0.0	H 1.4
神奈川県	南足柄市	南足柄市	大雄山駅前開発	359	-18	50	74	-24	10	70.0	0.0	30.0	0.0	0.0	S62.10
				90	-15	2677	2819	-142	20	55.0	0.0	0.0	0.0	45.0	S62.10
福岡県	磐梯町	磐梯町	磐梯清水平開発	1	-13	493	1	492	610	51.0	0.0	49.0	0.0	0.0	H 7.6
				0	-10	115	0	115	-	-	-	-	-	-	-
福岡県	なやみ浜北	なやみ浜北	なやみ浜北	85	-10	577	181	396	400	86.3	0.0	10.0	0.0	2.8	S58.2
				0	-9	1811	372	1440	1500	52.5	0.0	45.7	0.0	1.8	H 6.9
愛知県	名古屋	名古屋	栄公園振興	1	-8	52	20	32	50	50.0	0.0	50.0	0.0	0.0	H 5.12
				166	-5	55	26	30	31	96.6	0.0	3.4	0.0	0.0	H 2.3
兵庫県	尾花沢市	尾花沢市	尾花沢市ふるさと振興公社	399	-5	715	437	279	38	50.0	0.0	50.0	0.0	0.0	S41.7
				9	-4	168	162	6	-	-	-	-	-	-	-
鳥取県	ひえつ物産	ひえつ物産	ひえつ物産	133	-3	39	23	16	10	70.0	30.0	0.0	0.0	0.0	S60.4
				0	-2	626	0	626	-	-	-	-	-	-	-
岡山県	清里の森管理公社	清里の森管理公社	清里の森管理公社	118	-1	75	68	6	120	51.2	0.0	48.8	0.0	0.0	H 6.1
				6983	-1	23558	21507	2051	80	50.3	0.0	49.7	0.0	0.0	S31.6
奈良県	都祁村	都祁村	都祁総合開発	3	0	49	0	49	49	51.0	0.0	49.0	0.0	0.0	S57.3
				0	0	2	9	-7	11	99.1	0.0	0.9	0.0	0.0	S45.4
北海道	シムカンプ・リゾート開発公社	シムカンプ・リゾート開発公社	シムカンプ・リゾート開発公社	9	0	335	325	10	10	99.5	0.0	0.5	0.0	0.0	S47.12
				0	0	2409	2390	18	25	67.8	0.0	32.2	0.0	0.0	S63.11
北海道	増毛町振興公社	増毛町振興公社	増毛町振興公社	0	0	6603	6593	10	10	52.0	0.0	48.0	0.0	0.0	S63.11
				178	0	111	39	72	66	55.0	0.0	12.4	0.0	32.7	H 4.4
岩手県	北浦和ターミナルビル	北浦和ターミナルビル	北浦和ターミナルビル	28	0	12	1	11	10	90.0	0.0	10.0	0.0	0.0	H 4.10
				10	0	18	8	10	-	-	-	-	-	-	-
埼玉県	美山ふるさと	美山ふるさと	美山ふるさと	0	0	35	25	10	10	95.0	0.0	5.0	0.0	0.0	H 1.11
				60	1	672	239	432	525	54.6	0.0	4.6	0.0	40.7	H 5.4
山形県	最上町再開発	最上町再開発	最上町再開発	174	1	14	2	12	10	50.0	0.0	50.0	0.0	0.0	S63.3
				74	1	106	6	100	100	50.0	0.0	50.0	0.0	0.0	H 1.9
埼玉県	皆野町振興開発	皆野町振興開発	皆野町振興開発	80	1	519	449	70	100	55.0	0.0	26.0	0.0	19.0	S63.3
				151	1	30	7	23	15	56.7	0.0	43.3	0.0	0.0	S61.12
東京都	蒲田開発事業	蒲田開発事業	蒲田開発事業	0	1	21	0	20	-	-	-	-	-	-	-
				0	1	21	0	20	-	-	-	-	-	-	-

(単位:百万円、%)

都道府県名	市町村名	法人名	売上高	経常利益	総資産	総負債	資本金合計	資本金	当該地公	地地公	民間	国	他法人	設立年月
愛知県	豊田市	とよた国際村企画	0	1	459	0	458	483	97.5	0.0	2.5	0.0	0.0	H 3.9
兵庫県	赤穂市	赤穂駅周辺整備	0	1	71	0	71	100	60.0	0.0	40.0	0.0	0.0	H10.6
徳島県	上勝町	ウインズ	58	1	57	24	33	36	72.9	0.0	27.1	0.0	0.0	H 8.6
山形県	大石田町	大石田町地域振興公社	378	3	68	47	21	17	88.2	0.0	0.0	0.0	11.8	H 5.6
岡山県	岡山市	岡山市整備	26	4	93	33	60	5	51.0	0.0	6.0	0.0	43.0	S47.6
大分県	別府市	別府開発ビル	15	4	217	135	82	86	58.1	0.0	41.9	0.0	0.0	S47.2
北海道	岩見沢市	岩見沢ターミナルビル	15	5	57	893	-836	170	51.2	0.0	44.1	0.0	4.7	S82.4
北海道	長沼町	長沼振興公社	221	5	78	36	42	33	73.8	0.0	3.1	0.0	23.1	S46.11
神奈川県	海老名市	海老名公共サービス	729	5	124	21	103	50	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	H 4.10
静岡県	本部分	もとふ総合企画	0	5	30	5	25	30	85.0	0.0	15.0	0.0	0.0	H 9.11
静岡県	三ヶ町	三ヶ町の里振興公社	221	9	48	94	-46	20	51.0	0.0	49.0	0.0	0.0	H 3.2
静岡県	焼津市	焼津市ゴールデン街再開発ビル	35	12	547	426	120	93	86.0	0.0	14.0	0.0	0.0	H 2.11
愛知県	常滑市	常滑駅ビル	164	15	518	336	182	100	51.0	0.0	49.0	0.0	0.0	S80.5
栃木県	小山市	小山市開発	786	17	7080	5950	1130	1284	85.7	0.0	14.3	0.0	0.0	H 3.7
大阪府	箕面市	箕面都市開発	371	17	1669	1271	398	185	67.0	0.0	33.0	0.0	0.0	S53.8
広島県	尾道市	尾道駅前都市開発	79	17	644	387	257	250	60.0	0.0	34.4	0.0	5.6	H10.4
岡山県	倉敷市	くらしきティブラザ東西ビル管理	752	25	557	466	91	75	53.3	0.0	46.0	0.0	0.7	S55.5
東京都	清瀬市	清瀬土地開発	501	27	5099	3863	1236	1207	91.2	0.0	8.8	0.0	0.0	H 7.2
東京都	田無市	田無土地開発	745	31	3056	2383	673	740	86.6	0.0	9.1	0.0	4.3	H 3.2
北海道	旭川市	旭川振興公社	1002	32	4912	4541	371	10	70.0	0.0	0.0	0.0	30.0	S35.8
山形県	河北町	べに花の里振興公社	265	33	78	50	28	10	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	H 7.4
北海道	東神楽町	東神楽新都市開発公社	1234	53	1328	1256	72	50	51.0	0.0	49.0	0.0	0.0	S83.11
愛知県	名古屋市中区	名古屋地下鉄振興	3485	55	5354	4421	932	10	50.0	0.0	50.0	0.0	0.0	S32.6
埼玉県	川口市	川口市開発	476	59	902	649	253	100	51.0	0.0	49.0	0.0	0.0	S59.9
岡山県	倉敷市	倉敷都市開発	227	75	2431	645	1785	1200	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	S53.7
埼玉県	上尾市	上尾都市開発	783	96	3610	3355	254	150	50.0	0.0	50.0	0.0	0.0	S56.4
埼玉県	与野市	与野都市開発	648	107	6234	5765	469	300	69.7	0.0	30.3	0.0	0.0	H 1.11
徳島県	徳島市	徳島市都市開発	2201	124	13533	14941	-1407	300	50.0	0.0	50.0	0.0	0.0	S53.3
群馬県	利根町	利根昭和インナーチェンジ開発	0	132	1141	1	1140	1564	57.5	7.4	34.8	0.0	0.3	H 4.4
茨城県	ひたちなか市	ひたちなか市都市開発	0	154	4753	1905	2848	2500	52.0	8.0	40.0	0.0	0.0	H 4.7
東京都	東京都中央区	東京都中央区都市開発	6334	156	9504	8974	530	400	60.0	0.0	40.0	0.0	0.0	S82.11
大阪府	大阪市	大阪市都市開発	2929	518	8272	4394	3879	800	50.0	0.0	50.0	0.0	0.0	S39.6
福岡県	福岡市	博多港開発	8999	2090	102666	94110	8556	400	51.0	0.0	49.0	0.0	0.0	S36.10
			89220	-5183	1162426	1159708	2715	91166						
						補正後	2564							

(注)市町村名空欄は都道府県が設立主体。形態欄空欄は株式会社。

表右半分の「当該地公」から「他法人」欄は出資比率。

「補正後」は資本金データ入手企業の資本金合計の総計。

(資料)都道府県名「」から資本金合計欄までは旧自治省資料。

「資本金」から「設立年月」欄までは地方公社総覧。

②運輸業について詳しく見ると、91社のうち赤字が39社、累積損失を抱えている企業が37社（このうち5社は単年度黒字）で、債務超過が12社（このうち2社は単年度黒字）となっている。資料の調査時点が若干異なるので正確な比較ではないが、運輸業の資本合計（純資産合計、補正後^⑨）が118,968百万円に対して、資本金総額が184,072百万円であり、65,104百万円（資本金総額の約35%）の累積損失が生じている。

③地域開発関連に関しては、74社のうち26社が赤字で、累積損失を抱える企業は35社（このうち13社は単年度黒字）で、債務超過は14社（このうち3社は単年度黒字）。

純資産合計（補正後^⑨）2,564百万円に対して、資本金合計は91,166百万円で、実に88,602百万円（資本金総額の97%）の累積損失が生じている。

⑨「資本合計」の資料と、「資本金」の資料が異なるために一部第三セクターの「資本金」等の数字が入手できなかったために、「資本金」データが入手できた第三セクターの「資本合計」を集計したのが「補正後」の数値。

（2001年9月11日：第4回委員会）

第4節 公共事業特別会計について

―政策提言『公共事業リセットプラン』を手がかりに―

(株)PHP 総合研究所主任研究員 田中 宏樹 氏

PHP 総合研究所が2001年6月に発表した『公共事業リセットプラン』の内容を中心に説明し、それと共に公共事業を考える時の私の見方・考え方、あるいは見直しの方向等について問題提起をする。

1. 公共事業の問題点とは

(1) 地域間の受益と負担の乖離、政策決定プロセスの不透明性、高コスト構造等

公共事業に関しては現在非常に評判が悪く、世の中でいくつかの問題が指摘されている。まず、地域間の受益と負担が乖離しているという点。これは、都会であがった税収を財政調整を通じて地方に流しているの、地方の公共事業は都会の財政負担により賄われているという見方であり、よく指摘されていることである。次に、政策決定プロセスそのものが、非常に分かりづらくて不透明であり、どのようにして、地域間の配分や事業間の配分が決まっているのかよく分からないという点。決定プロセスをもっとオープンにすべきであるという議論。更には、公共事業を実際に執行する過程で、諸外国と比較すると3割程度コストが高くなっているという点等が指摘されている。

(2) 判然としない経済効果

これ以外にも様々な問題点があり、公共事業の問題として何に着目するかにより、分析の手法並びに処方箋が変わってくる。我々の最初の問題意識は、公共事業の経済効果が判然としないという点が一番問題であり、これが今言われている公共事業批判の根本なのではないかということであった。この経済効果をどのように検証し、評価し、それを次期の予算編成プロセスにつなげていくかということが非常に重要になってくる。公共事業の経済効果と一口で言っても、どのような観点に着目するのか、どんな尺度を使ってそれを評価するか、ということに関して様々な立場、様々

な分析手法がある。

(3) 経済効果を見る三つの機能（経済安定化、所得再分配、資源配分）

公共事業及び公共支出に期待される効果には、大きく三つある。このうちどれに着目するかにより公共事業の経済効果を論じるにも様々な考え方があり得る。その効果とは、経済安定化機能、所得再分配機能、資源配分機能という三つである。

① 経済安定化機能

従来の日本の公共事業は経済安定化機能、即ち景気対策としてどれぐらい公共事業が有効であるのか、よく乗数効果ということで議論されるが、この点に関してはかなり議論がされてきた。官需の増加が需要面から GDP や成長率を上昇させる効果と集約できる。経済安定化機能に関しては、それが下がっている、上がっている、まだある等、今なお議論が繰り返されている。

② 所得再分配機能

財政学的に所得再分配機能というと高所得者と低所得者の所得格差の平準化を図るという趣旨である。これを公共事業という側面で捉えた場合、地域間の所得格差を平準化する、即ち都市部は担税力等あるので、その財源を地方に回すことにより地方の道路、港湾整備、空港拡張あるいは福祉施設、下水道の整備等、様々な事業を行うことにより地域間の所得の偏在をある程度平準化するということが期待される。

地方の経済は都会と比べて官需にかなり依存した構造になっており、土木建設業への依存度が地域経済の3割から4割を占めるというような地域もある。こうした状況を公共事業の「生活化」という表現で呼んでいるが、このような現象が見られることから、公共事業が土木建設業従業者への社会保障になってしまっているのではないかという批判が行われている。

③ 資源配分機能

資源配分機能は、①、②とは若干意味合いが異なる。①、②に関しては公共事

業をどれぐらい金額として行うのかという事業量がその機能を発揮する上で重要になってくる。例えば、道路を作るのか、橋を作るのか、空港を作るのか等に関しては①の効果の面では金額に差がなければ効果としてはほとんど変わらない。金額そのものが重要なファクターとなってくる。②に関してもおおよそ同じことが言える。

それに対して③の資源配分機能は、実際にどのような事業を行うか、道路を作るのか、港湾を整備するのか、空港を作るのかということが重要になってくる。社会資本としてのストックが、企業の生産性をどの程度改善し、あるいは潜在成長力の向上にどの程度資するのかといった効果や、社会資本として整備したものが、家計の効用水準、即ち住民の満足度にどのように作用するか、つまり施設を利用することが家計の満足度や企業の生産性をどの程度改善するのか、引き上げるのかということが重要になってくる。従って、①、②と異なり③の機能に着目した場合は、事業量というよりはむしろどのようなものを社会資本として、公共事業として作るのかという中身が問題になってくる。

(4) 事業の「規模」か、事業の「中身」か

この三つの機能の中で、公共事業の構造改革を考える上でどの点に着目する必要があるかという点、おそらく資源配分機能、即ち事業の「規模」ではなくて事業の「中身」を、より精査し、その経済効果というものを吟味して、効果の高いものに予算を重点的に配分していくということが求められてくるのではないと思われる。資源配分機能の観点から公共事業の効果を検証していく必要があるのではないかと我々は考え、その効果を実証的に検証した。

2. 公共事業のパフォーマンスを見る観点（実態の解明）

(1) 資源配分機能を実証的に検証（何を作り、それがどの程度の効果をもつか）

資源配分機能に関して実証的に検証する場合、何を作り、それがどの程度の効果をもつのかということについて見ていく方法として、大きく分けて3点ほどある。

①計量経済学的アプローチ(ストックとしての公共事業の生産力効果、厚生効果)

一つは計量経済学的アプローチであるが、施設を利用することで企業の生産性がどのように改善するのか、具体的には社会資本ストックがGDPにストック効果としてどの程度の生産性の改善をもたらしているかということを統計的に検証する研究である。この生産力効果の検証に関しては、研究者の中ではホットな 이슈となっており、精力的に研究が進められている。

日本のデータを使って得られた実証分析のおおよそのコンセンサスは、生産力効果は認められるが、それを民間企業の資本ストックの効果と比較すると、その効果が4分の1程度になってしまう。限られた資源、つまり国の貯蓄を公共事業の投資に使うのか、民間事業の投資に使うのかということに関して理論的に考えるのであれば、より効果の高い民間資本ストックを増やした方がよいとの結論に至っている研究が多い。公共投資に有意な生産力効果はあるが、その効果は相対的に見ればそれほど高くはないという結果が報告されている。

厚生効果に関しては、こちらは満足度を引き上げる効果というものは認められるものの、特に80年代以降はその効果は薄らいできているという研究が最近になって報告されるようになってきた。こちらに関しては、まだ発展途上であり、多くの研究者が盛んに参入している分野である。私が行った実証分析によれば、厚生効果の程度が90年代に入ってから落ちてきている。

以上が、経済学のフレームワークで従来から行われていた公共事業のストック効果に関する実証分析の流れである。この手法とは異なる視点から公共事業の効果を検討するために二つの分析アプローチを考えた。

②会計学的アプローチ(債務に見合う資産価値の有無を検証)

会計学的アプローチは、企業会計方式で国のバランスシートを作る、あるいは国の活動に関する財務諸表を作成して、その債務に見合う資産価値というものが財務的に検証されるかどうかということの評価・検証するアプローチである。日本の公会計制度は現金主義で会計処理が行われており、企業のバランスシートに相当するもの、あるいは損益計算書(この名称が公的部門に当てはまるかどうかという点は別として)、発生主義をベースとしたフローの計算書というものがない。

い。こうしたことの弊害が、特に80年代以降諸外国で盛んに指摘され、発生主義をベースにした財務諸表作りが盛んに行われるようになった。一種の公会計制度改革という潮流になり、今世界中を席卷し始めている。そうした潮流を意識しつつ、公共事業に関してそのような財務諸表を作り、財務分析を企業会計のアイデアも取り入れながら行っていくアプローチである。これが本報告のメインとなる。

③定性的アプローチ（事業内容そのものを検証）

①と②とは定量的な検証であるが、公共事業は複雑な制度が関係しており、その制度を前提にして実際の事業が行われているという背景がある。事業の内容に関しては、究極的には個々の事業について、それぞれの事業の根拠をつぶさに検討していく必要がある。従って、かなりの膨大な作業になるが、こうしたものを調べてみる、制度的側面を歴史的に振り返りながら調べてみることは、それなりに意味があるのではないか。あるいは、時代にそぐわない事業を行っているかどうかを調べることができるのではないか、ということで定性的アプローチも重要と言える。

(2) 複雑で閉鎖的な実施プロセスに阻まれ、実態の把握が困難

今回のリセットプランでは上記の会計学的アプローチと定性的アプローチの観点に着目して、それぞれの結果を集約して、この二つの観点から見た場合に公共事業はどうであるかということについて纏めている。その場合に、公共事業の実施プロセスを念頭に置かなければならない。具体的には、公共事業の実施プロセスは非常に複雑で閉鎖的であり、実態の把握がほとんどできていない。複雑すぎて分からないというのが正直なところである。それを一つ一つ糸をほぐしていく、あるいはその意味合いを考えていく、そうしないと実態を把握できない。実態が把握できなければ公共事業の評価もままならない。つまり制度的背景をある程度考慮に入れて見る必要がある。具体的には、公共事業の実施には根拠法と呼ばれる法律、そもそもその事業を行う根拠・意義というものが書き込まれている法律があるので、その法律について検討するということである。

例えば、道路に関しては『道路整備緊急措置法』、港湾に関しては『港湾整備緊急

措置法』というように、『緊急』という言葉をつけて時限立法的な形で公共事業の目的を記載している。これが当初制定されたのは昭和30年代初頭である。その当時は国全体で社会資本が不足していた時代である。何とか早く欧米先進国にキャッチアップしていく、あるいは国の生活水準や生産活動の活発化を図っていくためには、『緊急』に整備していかなければならない。そうした時限立法の精神を反映した法律名になっている。

しかしながら、こうした法律が現在の日本の公共事業に関する事業の唯一の根拠となっており、これが次に説明する計画が変更される度に、この法律が若干改正されて、その事業の根拠としてまた生命を吹き込まれるということになっている。

(3) 法律—計画—予算措置（特別会計）のトライアングル構造

⇒ 制度的背景を考慮

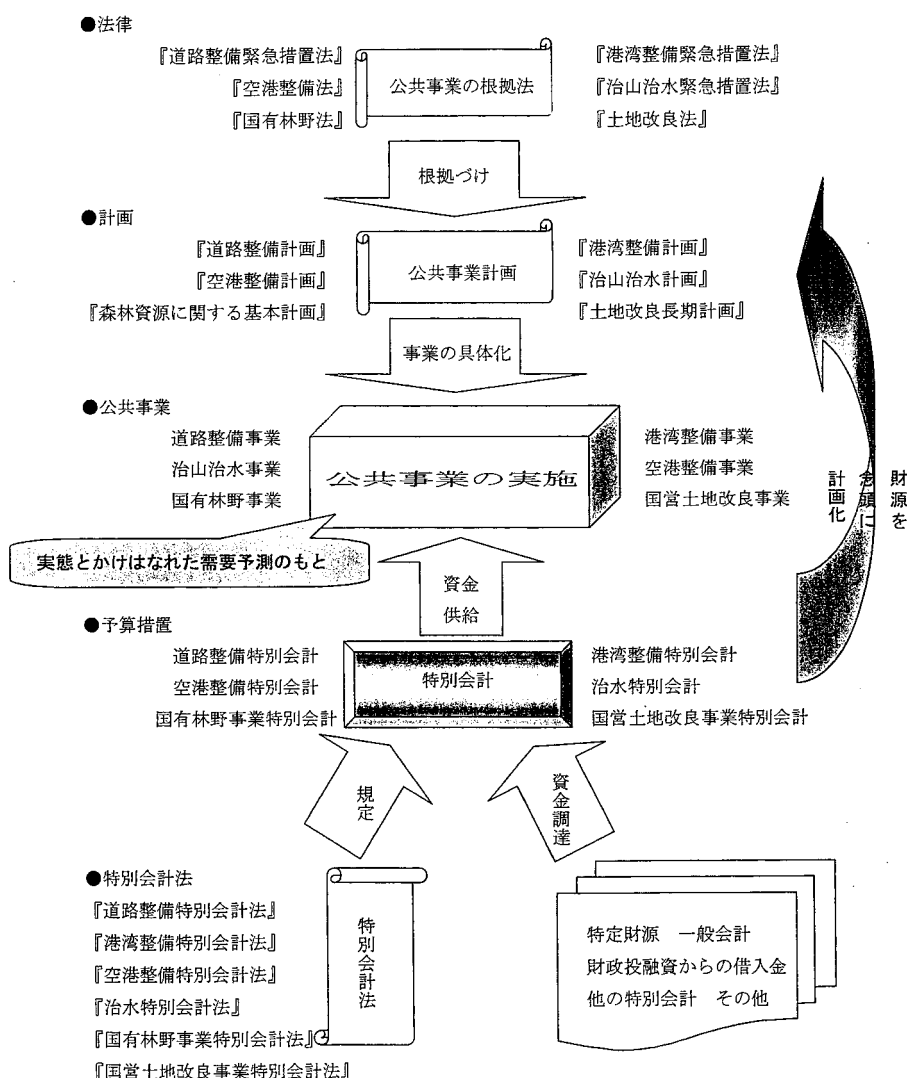
道路整備5カ年計画が来年度（2002年）でまた新しく切り替わることになっているが、道路整備5カ年計画を見直すためには『道路整備緊急措置法』そのものを見直さなければならない。法律を根拠にして、それを実際に行っていくための整備目標というものを掲げるものが『計画』ということになっている。『法律』と『計画』はその意味で、根拠が『法律』に書かれ、『計画』に具体的な整備目標が書かれるという関係である。例えば道路では、「道路整備の立ち遅れを解消する」というのが道路整備の最大の目的になっている。それを具体的に実現する整備目標というものが道路整備5カ年計画、あるいは7カ年計画で書かれる。例えば舗装率、あるいは高速道路延長、それから道路の拡幅を示す道路の改良率等が挙げられている。

こうした『法律』、『計画』の裏付けとなる財源であるが、ここで挙げているように『特別会計』という予算措置を経て『計画』が実施される。『特別会計』は個々の設立根拠法をもっており、事業毎に整備される。例えば『道路整備特別会計』は国土交通省が所管することになっており、事業を横断するような会計制度ではなくて、個々の事業に対応する形で予算措置がとられている。それぞれの特別会計に、例えば昨今話題になっている、道路特定財源、揮発油税収、あるいは石油ガス税収、そういった特定財源を持つことが認められていたり、あるいは特別会計そのもので借入金を独自に行えるというような権限がある。これを通じて、事業の実施が、資

金面から裏付けられている。

法律—計画—予算措置というのが三位一体の構造になっている。それぞれがどのような関わりになっているかということが、相互依存の関係になっているので、なかなか捉え難い。図表1の右端に「財源を念頭に計画化」と書いているが、この逆の矢印であるケースもあり、それぞれの制度が複雑に絡み合っていて、よく分からないという状況になっている。それぞれについて、逐一調べていくことが必要になってくる。

図表1 公共事業と公共事業特別会計の関係



3. 定性的アプローチ（ナショナル・ミニマムの観点からの評価）

(1) 法律・長期計画の変遷をたどり、公共事業の「必需性」を見る

法律―計画―予算措置をどのような段取りで調べたかに関して、まず法律―計画に関して説明する。定性的アプローチということであるが、公共事業の「必需性」というものが果たしてあるのかどうかということを事業の目的、ナショナル・ミニマムの達成度（一種の整備目標の達成度）、それから各道路計画ならば道路計画の時間軸の変更と共に付加されてきた整備目標という観点から検討した（図表2）。

道路事業に関して説明すると、現在12次まで5カ年計画が作られており、それぞれの計画において整備目標が掲げられている。それぞれの5カ年計画を全て取り寄せて、その内容をつぶさに検討し、その中で挙げられていた整備目標がどのようなものであったかを調べてみた（図表3）。第1次計画から第5次計画までは、旅客・貨物輸送の急激な伸びに対応する道路インフラの整備ということで、主に一般国道の改良・舗装が目的に掲げられていた。それに対して第6次から第9次計画になると、ちょうど1970年代に差し掛かる時期であるが、過疎・過密の問題、あるいは公害・環境破壊等の高度経済成長下での歪みへの対応ということで、一般国道の2次改築、これはいわゆるバイパス工事であるが、こうした事業に重点を移行し始めている。

図表2 6大公共事業の事業目的および整備目標の変遷

事業名	最大の事業目的	ナショナル・ミニマムの達成度	付加された整備目標	目標の必需性
道路整備	道路整備の立ち遅れの解消	改良率(1997) 一般国道88.2% 主要地方道70.2%	高規格幹線道路 地方高規格幹線道路	乏しい
港湾整備	経済基盤の強化	年間取扱貨物量30億トン強 実績34.2億t(1995)	中核港湾以下の機能拡張 親水緑地 廃棄物海面処理場	競争戦略の再考必要 港湾整備事業としての意義乏しい
空港整備	国内航空ネットワークの整備	一県一空港(1990)	大都市空港のハブ化 地方空港の機能拡張	競争戦略の再考必要 乏しい
治水	国土の保全と開発	大河川氾濫防御率6割(1991) ＜戦後最大洪水の防止＞	時間当たり50mmの降雨への対応 高規格堤防	事業別・地域別のリスク管理必要 乏しい
国有林野	独立採算制を前提とする 事業の企業的運営	—	国有林の有する公益的機能の 維持増進	国有林野事業としての 意義乏しい
国営土地改良	農業基盤整備と生産性の向上	水田整備率5割(1993)	国土管理	国営土地改良事業としての 意義乏しい

図表3 公共事業計画の変遷からみた公共事業の拡大：緊急性とナショナル・ミニマムの検証

公共事業計画	事業目標の変遷
道路整備計画 最大の事業目的 「道路整備の立ち遅れの改善」	・第1次～第5次計画：旅客・貨物輸送の急激な伸びに対応する道路インフラの整備。一般国道の改良・舗装を目的とした1次改築、高速道路の整備促進。 ・第6次～第9次計画：過疎過密問題、公害や環境破壊など高度経済成長下での歪みへの対応。一般国道の2次改築に重点。交通安全、緑化、環境対策事業、街路整備事業等を推進。 ・1980年代後半以降：多極分散型国土の形成と地域社会の活性化。高速自動車国道網を再編成した「高規格幹線道路」の整備。 ・近年：生活環境の改善と活力ある地域づくり。主要地方道を対象とする「地域高規格幹線道路」、光ファイバー収容空間、幅広の歩道整備等。 ・1997年：一般国道の改良率が88.2%、主要地方道で70.2%を達成。 ・交通需要者を自動車ユーザーから歩行者、そして一般国民にまで拡張。改良・舗装からバイパス、街路、高規格幹線道路、地方高規格幹線道路へと重点施策を移行。 ・道路整備の立ち遅れを理由に現状の事業整備を正当化することは困難。道路整備は緊急性を失い、すでにナショナル・ミニマムを達成。
港湾整備計画 最大の事業目的 「経済基盤の強化」	・第1次～第9次計画：経済基盤の強化を狙った港湾機能の強化と物流の効率化。 ・取扱貨物量を整備目標に事業を推進。第3次計画までは取扱貨物量の実績値が計画を上回る。 ・第9次計画からは、「生活環境の保全」を目的として、廃棄物海面処理場等の整備を開始。 ・第4次計画以降は実績値が計画を下回り横這い。年間の取扱貨物量30億t強で頭打ち。 ・第9次計画において、外貿コンテナ貨物の需要予測を、2010年には3億トンと予想。実績値は1.8億トン。 ・近年、経済基盤の強化を目的とした港湾は、必要とされる処理能力をおおむね満たしている。ナショナル・ミニマムはすでに達成。
空港整備計画 最大の事業目標 「国内航空ネットワークの整備」	・第1次計画～第5次計画：国内航空ネットワークの整備。 ・第6次計画：関空の整備推進および地方空港の機能拡張。 ・第7次計画：大都市空港整備の推進。 ・近年の空港数おほとんど頭打ち。「一県一空港」というナショナル・ミニマムは達成。
治水計画 最大の事業目標 「国土の保全と開発」	・第4次計画まで：具体的な数値目標なし。 ・第5次～第7次計画：大河川は戦後最大洪水防止、中小河川は50mm/hの降雨に対する氾濫防御などが整備指標。 ・第8次計画：大河川も50mm/hの降雨に対する氾濫防御へ整備目標を変更。高規格堤防の整備。 ・第9次計画：氾濫防御が必要な面積（約38,000km²）を提示。 ・大河川の整備指標を変更、高規格堤防などの質の変化は、治水事業の範囲を拡大。 ・可住地71,000km²に対して氾濫防御必要面積38,000km²はオーバーな数字。 ・事業実績のある特定多目的ダムは減少。 ・緊急性とナショナル・ミニマムを逸脱した整備。
森林資源に関する基本計画	・S62計画：木材等生産機能1,580万ha、生活環境保全機能335万ha ・H8計画：木材等生産機能1,490万ha、生活環境保全機能431万ha ・用材需要と木材価格の過大予測、国内林業を取り巻く環境の変化を完全に見誤る。その結果、経営状況の悪化が続く。
土地改良長期計画 最大の事業目標 「農業基盤整備と生産性の向上」	・第1次～第2次計画：農業機械化のための基盤整備、基幹施設の整備、農産物需給の動向に即応した農用地の造成など、農業生産基盤の整備及び開発が基本方針。 ・第3次～第4次計画：農業生産性の向上という名のもとで、従来型の農業生産基盤整備事業を存続。さらに、第4次計画では集落排水や中山間地域対策といった農村生活環境整備や防災に対する国土管理の必要性が基本方針として加わった。 ・整備目標の変更による事業拡大。しかし農業生産性の向上はみられない。

それに対して1980年代の後半以降、ちょうど国でいうと第4次全国総合開発計画が整備され、多極分散型国土を形成していくという国家目標が掲げられたので、それに各計画も支配され、高速自動車国道網を再編成した高規格幹線道路を作っていくということに整備目標が変更された。この高規格幹線道路というものが登場したのが第10次計画頃からである。この計画の前に発表されていた高速道路延長が日本全体で大体6千キロから7千キロぐらいであるが、この計画が出たのと歩を合わせてそれが1万1千キロ程度に引き上げられた。高速道路を高規格幹線道路というカテゴリで衣替えしていった。

この高規格幹線道路というのは地方においてはネットワークの要になるような道路を作るということであるが、その実態は、ほとんどが地方の高速道路の整備や、都市部においては既存の道路網のわずかな拡幅である。地方の高速道路に関してどのようなことが行われているかという点、高速道路に関しては日本の場合、日本道路公団が整備するということが建前になっている。日本道路公団は利用者から徴収する料金をもって高速道路を整備するという形になっているが、この高規格幹線道路というのは旧建設省の道路局の方で主に整備をするものであり、税金を投入して高速道路を作ることがメインである。

ただし、高速道路が建設省道路局と日本道路公団の間で競合してしまうという関係になってくるので、道路毎に工事がほぼ完成する間近、あるいは最初の段階から、道路公団に一部の道路の工事を請け負わせて、事業費を例えば国が8割、日本道路公団が2割というような形で出して、事業費を一部負担させている。それを根拠として税金の投入ということと利用料の徴収ということのつじつまを合わせている。地方については税金を投入しているので、事業の推進は早いというメリットはあるが、採算がどの程度考慮されているかという点に関しては疑問が残る。最近、高規格幹線道路というのは果たしてその全てを整備することがよいのかどうかという点に関して、疑問が呈せられているという状況である。

このような整備目標を掲げて、実際にそれぞれの計画においてどの程度達成されてきたのかという点については、1997年のデータでは、例えば一般国道の拡幅、これは大体片側車線5.5メートル以上の幅を確保する、対面通行に支障のないような道路の拡幅ということであるが、この改良率が一般国道で88.2%、主要地方道で

70.2%となっている。また舗装率に関して言うと、ほぼ国道に関しては100%近い達成率になっている。道路整備の立ち遅れを改善するという事業目的に照らして考えると、ある程度のナショナル・ミニマムというものは1980年代には達成されてきていると考えられるのではないか。それに対して国土交通省が説明する場合には高速道路はまだ不足していて、特に高規格幹線道路というものが必要である、あるいは高規格幹線道路を整備して、そこからまた同心円状に道路を張り巡らすという、地域高規格幹線道路という名称を使っているが、そうしたものを整備していく必要があり、まだまだ道路というものは立ち遅れているという理屈・根拠を持ち出してくる。しかし、財政が非常に厳しい中で、全ての道路が非効率であるということではないが、中には高規格なものを作っていく必要があるのかという点で疑問の余地があるものもある。

(2)6 大公共事業の肥大化 ⇒ 事業目的を逸脱した事業、整備目標をほぼ達成

それを同じような形で各事業について検討したものを集約したのが図表2の一覧表である。道路整備の部分は、ナショナル・ミニマムの達成度として、改良率で一般国道88.2%、主要地方道70.2%、付加された整備目標としては高規格幹線道路、地域高規格幹線道路というものがある。

港湾整備を取り上げると、港湾整備緊急措置法の中で事業目的として挙げられているのは経済基盤の強化である。それに対して具体的な事業計画の中で、経済基盤の強化を達成するための整備目標として挙げられているのが年間取扱貨物量という概念で、これは1995年の実績値で34.2億トンになっているが、目標の30億トン強という数字が計画の度に徐々に引き上げられてきている。第5次計画から今第9次計画までであるが、実績値を見ると30億トン強でほとんどずっと横ばいになっているにもかかわらず、5年計画、7年毎に出てくる計画では取扱貨物量というものが例えば33億トンになり、あるいは37億トンになり、40億トンになり、44億トンになると見込まれている。整備目標がどんどん上がっているのに、まだまだ不足しているということになっている。

空港に関しても、例えば国内航空ネットワークの整備ということが最大の事業目的であるが、一県一空港というものがほぼ1990年には日本国内で達成されている。

それにもかかわらず、今空港整備計画の中で挙がってきている目標としては、いわゆるハブ空港を作っていく、あるいは準ハブ的な空港を作っていくために地方空港の機能拡張ということで、ジェット化に対応して国際線も受け入れられるような滑走路の延長を図っていこうとしている。空港にもよるが、例えば佐賀空港や山形空港についてはなかなか採算に合いづらくて苦戦している。山形空港に関しては新幹線との競合があり、料金的になかなかペイしないということがあり、佐賀空港に関しては福岡空港が近接しており、そちらの方が利便性の観点でも良いということで苦戦している。こうしたことにもかかわらず、チャーター便の就航というものを想定して滑走路の延長等がある程度行おうとしているのが空港整備の実態である。

治水事業に関しては、国土の保全と開発ということで整備している。具体的にはダム事業である。利水目的と治水目的、両方を加味した事業であるが、そうしたものを旧建設省の河川局の方で進めている。こちらに関しては、整備目標というものが大河川の氾濫防御率を6割にするということで挙がっている。氾濫防御率というのは、氾濫防御が必要な面積に対して実際にその防御が済んだ面積の比率である。前回の計画ではこれが5割であったものが6割になっている。1割上がっただけではないとも言えるが、分母の方が増えている。つまり保護しなければいけない面積が1990年代に入りかなり増えた。今現在、整備しなければいけない対象面積が日本の可住地面積の約半分になっている。人が何らかの形で住んでいるところの半分は洪水というものの被害から完全にシャットアウトした形で整備をしなければいけないという目的になっている。

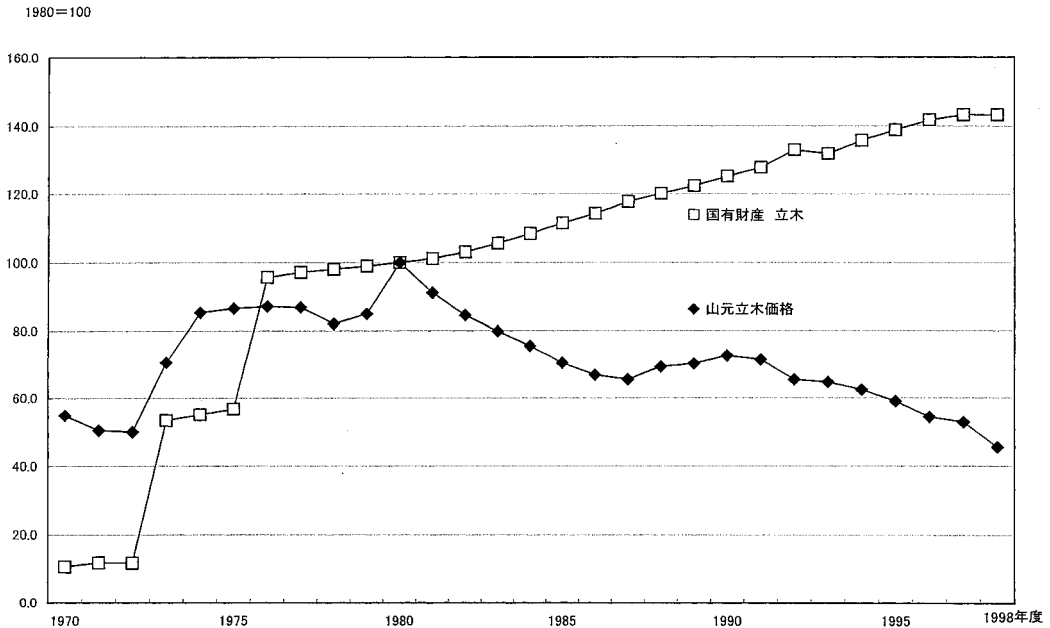
これに関しては価値判断の問題、あるいは人命に関わることであるので、これが大きい小さいかの議論はなかなか難しいと思われるが、事業を整備していく時の基準がどんな地理の状況にあっても、例えば堤防の高さ等が同じであるといった基準になっており、一律である。気象条件、地理的条件はそれぞれのエリアにより違いがあるわけであるが、それを一律の基準で整備する必要というものが果たしてあるのかどうかについては疑問が残る。

治水に関して若干象徴的な事例ということで例を挙げれば、スーパー堤防（高規格堤防）というものがある。これは現在の治水計画の一つ前の計画から導入されたものであるが、堤防の高さの30倍の長さを持つような堤防を作ろうとしている。例

例えば、荒川や利根川等いくつかの事業に関しては指定が行われて現在整備が進められている。治水の目的というのは生命を守る、安全を維持するということであるが、実際出来上がった30倍の長さの堤防がどういう形で使われているかということ、高度利用を図らなければならないということで商業施設や住宅用地といったものが整備されている。住宅政策として必要である、あるいは商業活性化のために必要である、といったロジックはあり得ると思うが、それを治水事業として行っていくということはどうなのかという点に関しては、個人的には若干疑問を感じる。

国有林野事業に関しては、既に財務的には破綻している。国有林野事業は国有林の林業収入により事業を企業的に行っていくということでスタートした。これに関しては、はっきり言って、国の財政的負担が非常に掛かるという状況になっている。図表4の□のグラフが現在の国有林野事業の資産価値を試算するベースとなる立木価格の単価である。今有している木材を完全に売り払ったとしたら、どれぐらい国有林野事業が資産としての価値を持っているのかということを算出する時のベースになっている金額である。それに対して◆は民間の材木の価格を表しており、実際に市場で転売される時の価格である。これが1980年代から大きく乖離をしており、国有林野事業の資産価値を裏付けている立木価格というものがほとんど実現しそえない金額をベースにしており、資産価値の底上げが図られている。こうした乖離がある、この乖離を仮に容認したとしても、既に事業が破綻してしまい、1998年には国有林野特別会計の債務約2.8兆円を一般会計に移管するということになった。つまり債務超過に陥って、事業としては林業事業だけではとてもやっていけないということになってしまっている。これに対して一般会計から受け入れるということになったので、法律が改正され、国有林野事業の目的というものが林業をやるということだけではなくて、環境あるいは公益的な機能というもののために植林をしていくという事業目的が付加された。国有林野事業に関しては事業目的が大きく切り替わっているということが言える。ただし、そのように切り替わっているにもかかわらず、林業自体の事業は依然として継続されている。

図表 4 国有林野の立木価格と山元立木価格の推移



(3) 量の拡大、質（機能、仕様）の拡大 ⇒ 高機能資本、バブル仕様のインフラ整備

ここまで説明したことではどのようなことが言えるのかというと、量的に拡大してきているということがまず見て取れる。それから質自体、機能とか仕様というものも実は拡大している。例えば高規格堤防を作ったり、あるいは高規格幹線道路を作ったり、あるいは地方空港の機能拡張をするという形で、量自体を増やすというよりは事業の中身をより高度化していくというような形にどうもなっているのではないかと。高機能資本とかバブル仕様のインフラ整備と名付けてもよいが、高度化した形に整備が切り替えられている状況が見て取れる。

4. 定量的アプローチ（財務の健全性や効率性の観点からの評価）

(1) 特別会計設置の根拠（区分経理による経理の明確化、財政の効率的運営）

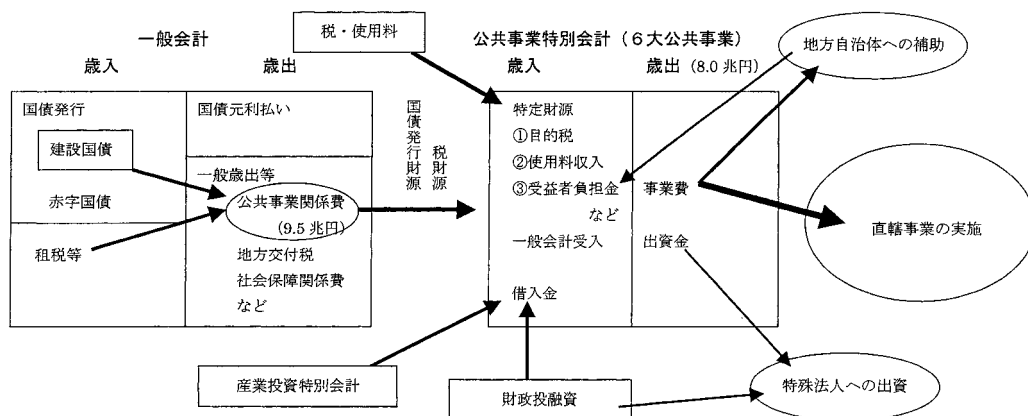
それでは高度化したものが資産価値の面でどのようにになっているのかについて次に見ていきたいと思う。その前に、公共事業の実施において特別会計がどの程度の意味合いを持っているのかについて簡単に述べる。

特別会計の設置に関しては、その根拠として財政法には特別会計を作る意味として財政の効率的運営をする、即ち経理を区分することでその中である種のセルフヘルプ的な感覚を持たせて財政の効率的運営を図っていくという観点が書かれている。

もう一つは、特別会計自身は自前で借入ができるものがあったり、あるいは特定財源という目的税、揮発油税や石油ガス税等、空港使用料といった各種の利用料、それから公共工事を直轄工事で行う場合についても一部地方に負担金を負わせている場合があり、こうした地方自治体からの負担金、あるいは国営土地改良事業等については農家にある種の工事費を負担させているということがあるので、そうした工事費の負担金等が入っており、かなり色々なところから異質な収入がある。特別会計の支出先についても、いわゆる国の直轄事業もあるし、補助事業等もある。それから、特別会計を経由して特殊法人に出資するということが行われている。具体的には、日本道路公団に対する出資金・補給金等というのは、一般会計の方から日本道路公団に直接入るわけではなくて、特別会計に一旦入れられて特別会計から日本道路公団に出資されるという構造になっている。このように非常に経理が複雑になっている。これを一般会計の中に閉じ込めてしまうと、その流れが非常に見えにくくなるため、明確化する必要があるということで特別会計を設置すべきではないかという話になった。

特に公共事業に関しては注視すべき点は一般歳出等の公共事業等関係費9.5兆円の行方である（図表5）。これは年末の予算折衝で国の公共事業費として拳がってくる数字であるが、9.5兆円のうちの4.9兆円というのは、これから説明する道路・港湾・空港・治水・国有林野・国営土地改良の6つの事業にそのまま一般会計受入という形で入れられている。一般会計で計上された公共事業費の約半分はそのまま公共事業特別会計にスルーされている。そのスルーされた先から実際の公共事業が実施されている。従って、実施主体と実態を解明するという観点からすると、公共事業特別会計の状況を見ないと資金の流れ、財務的な状況が把握しづらいという問題がある。

図表5 一般会計と公共事業特別会計（道路・港湾・空港・治水・国有林野・国営土地改良）
の関係



特別会計に関して経理を明確化するとか、財政の効率的運用に資するというメリットを強調したが、デメリットに関してもいくつか指摘されている（図表6）。貸借対照表を作る理由として、あるいは損益計算書に類似した企業会計ベースの財務諸表を作る理由として、発生主義に基づかない会計処理が行われているということが挙げられる。図表6の下の方で分かる通り、貸借対照表、損益計算書、歳入歳出決定計算書（企業ではキャッシュフロー計算書に相当するもの）、債務に関する計算書、これらが整備されているのは国有林野事業の国有林野事業勘定だけである。その他に関しては、例えば道路、空港、港湾については貸借対照表、損益計算書がない。従って、企業のように発生主義ベースの財務諸表を使って、活動の実績というものを評価するということが現状ではできなくなっている。

発生主義の財務諸表がないことで公共事業特別会計について特に問題になるのは、公共事業特別会計の主たる事業がストック形成をメインにしている点である。フローの経常的な費用を支出したり、収入として入れているだけであれば必ずしも損

益計算書、貸借対照表は不要であるという議論もあり得るのかもしれない。しかしストックを作っており、そのストックの状況というのはやはり貸借対照表に上がってくるわけであるから、それがないということはストックに関して国民が情報を入手できないということになってしまう。従って、やはり財務状況というものを把握するという観点からは色々と問題がある。

特定財源というものがあることにより財源の偏在が起こってしまっている。例えば、道路特定財源というものは道路整備特別会計にそのまま入ってしまい、他の用途に転用できないということが道路整備緊急措置法に書かれている。あるいは道路整備特別会計法の中に書かれている。従って、会計毎に仕訳しているということが、会計間の資金の融通を困難にしており、公共投資の事業配分を硬直化させているという議論がある。会計毎に独立している以上、またそれぞれがそれぞれの根拠法を持って設立されている以上、なかなか相互のコーディネーションは進みづらい。

それから、公共事業特別会計、これは特別会計全般であるが、所管している省庁が各省庁になる。例えば、道路整備特別会計であれば国土交通省ということになる。ここの予算編成権は事実上所管官庁が握っており、唯一財務省が折衝できるのは一般会計で計上して特別会計が受け入れる部分の予算額である。ここは政治的圧力、プレッシャーがあり、柔軟に編成ができない。国会での予算審議も一般会計がメインになっており、なかなか特別会計が注視されることはない。従って、予算統制の形骸化ということに関しても色々と問題点が指摘される。

図表6 特別会計の問題点

①財源の偏在による資源配分の歪み

- ・ 特定財源がある限り、続けられる事業
- ・ 事業毎に完結した会計構造 ⇒ 予算配分比率の固定化を助長

②発生主義に基づかない会計処理

- ・ 損益計算書の不在 ⇒ 事業コスト（減価償却費、退職給与引当金等）が不明
- ・ 貸借対照表の不在 ⇒ ストックの保全状況が不明

③予算統制の形骸化による既得権構造の定着

- ・ 予算編成権は、事実上所管省庁が掌握
- ・ 国会での予算審議も形骸化

⇒これらにより、特別会計の「聖域化」が進行

6 公共事業特別会計の財務報告体系

特会名	貸借対照表	損益計算書	歳入歳出決定計算書	債務に関する計算書
道路整備	×	×	○	○
港湾整備	×	×	○	○
空港整備	×	×	○	○
治水	×	×	○	○
国有林野事業 [国有林野事業勘定]	○	○	○	○
国営土地改良事業	×	×	○	○

(3)企業会計的手法による財務諸表の推計（6大公共事業、1985～98年の14年間）

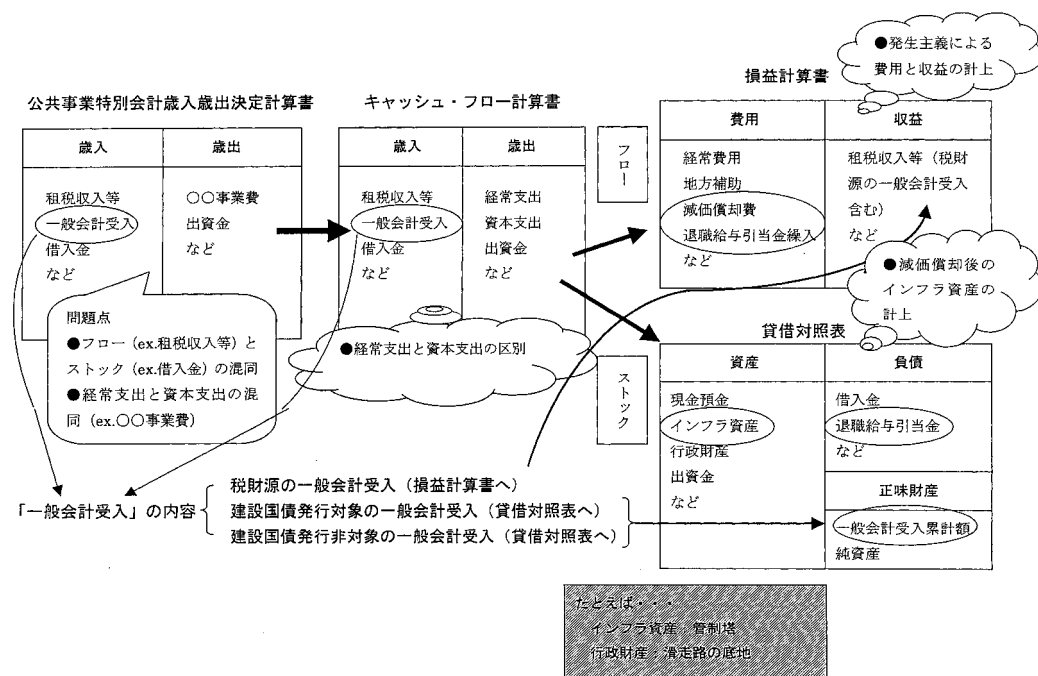
現状では公共事業特別会計歳入歳出決定計算書というものが公表されている。これに関しては各公共事業も歳入と歳出がいくらあるかを把握することができる。

ただしこれに関しては以下のような問題点がある（図表7）。一つは、フローつまり租税収入と、ストックつまり借入金というものが歳入のところに混在して入っており、フローとストックがよく分からなくなっている。歳出項目に関しては、何々事業費という形で入っている。例えば、北海道道路整備事業費という形で項目が

たっている。この中に経常的な費用、工事を行う上で現地の人が調査をするための人件費といったものと、工事費という資本的支出がまとまって入り込んでいる。このために、経常支出と資本支出との仕訳をしないと行けない。これについて行った作業がキャッシュフロー計算書である。

更に、公表されている資料は現金主義であるので、それを発生主義の概念で考えて損益計算書（ネーミングの問題はあるが）を作成した。これに関しては、例えば、公共事業であるので減価償却費というものを考えるということである。諸外国の公会計制度改革の中でもここは大いに議論されている点であるが、おおむね社会資本ストックに減価償却費をきちんと積んでいくという方向に世界の会計基準が収斂しつつある。そうした流れも踏まえて、減価償却費を計上した。それから退職給与引当金繰入金であるが、これも発生主義ではコストとして計上する必要がある。このような点が現金主義ベースから発生主義ベースに基づく損益計算書を作成する際のメインの変更点である。

図表 7 公共事業特別会計 歳入歳出決定計算書から財務諸表へ



貸借対照表については、それぞれの投資額を設立当初年度から順々に積み上げることで、道路、港湾等のインフラ資産がどれぐらいの金額になるかを資産の側に計上した。負債の側には、引当金の負債として残っている累計額を計上している。その他、特に注意して見なければいけないのは、先ほど説明したように公共事業特別会計は一般会計受入として資金が流れてきている点である。この一般会計受入はどのような形でファイナンスされているかと言えば、建設国債を一般会計で発行してそれを財源としている部分、それから揮発油税収のように税収として上げてその税収を特別会計にそのまま入れている部分がある。

我々の考え方としては、建設国債発行対象はストック形成に向かっていると考えて貸借対照表の方に計上した。ただしこの場合には、特別会計として国債の返済義務を負っているとは言えないのではないかと。つまり一般会計の方で建設国債を発行させて、そちらの負担としている部分なので、負債の側に計上するのはいかがなものかと考えて、企業で言うところの資本の部、正味財産の部に計上した。一種の他人資本的なイメージで、返済義務はないが、一般会計の方から建設国債等を裏付けとして発行されて入れられている部分を累計して、それを正味財産の内訳項目として一般会計受入累計額として計上した。ここが特別会計の財務諸表を作るという関係で、会計相互のインタラクションを考慮した場合、財務省等が作成している国全体のバランスシートの処理と若干異なってくる部分であろうかと思う。

(4) サービス提供能力としての資産価値を時系列、横断両面から検証

推計した期間は1985年から1998年の14年分で、時系列的、あるいは横断的にそれぞれの会計を評価、比較検討している。ここで資産の価値を見ていくわけであるが、企業会計原則とは異なり、我々としては、バランスシートに現れているものは負債の弁済能力を表しているものでは必ずしもなく、将来にわたるサービス提供能力を表していると考え、また、そのサービス提供能力が時系列的に見てどうなのか、あるいは各会計相互に比較してどうなのか、ということを見ていくことに意義があるのではないかと考えた。完全に企業会計ベースのアイデアを使っているが、必ずしも全部が全部企業会計と同様に見ればよいと考えているわけではないので、この点は留意してほしい。

(5) 評価の視点（財務の健全性、一般会計への依存度、活動の効率性）

評価の視点としては三つ指標を作成した（図表8）。まず見る視点としてはサービス提供能力を保持するためには、ある程度財務の健全性がストックベースでも要求されるのではないか、あるいはフローのベースでも要求されるのではないか。ストックを代表する指標として純資産・正味財産比率を採用した。資料の指標の定義にある通り、正味財産のうち先ほど説明した一般会計から補填されている部分を除いた金額、これは自前で調達している部分といってもよいが、それが正味財産と比べてどの程度あるのか、これを時系列的に見ていく、あるいはフロー条件を見ることにより、財務の健全性をある程度見ていく。

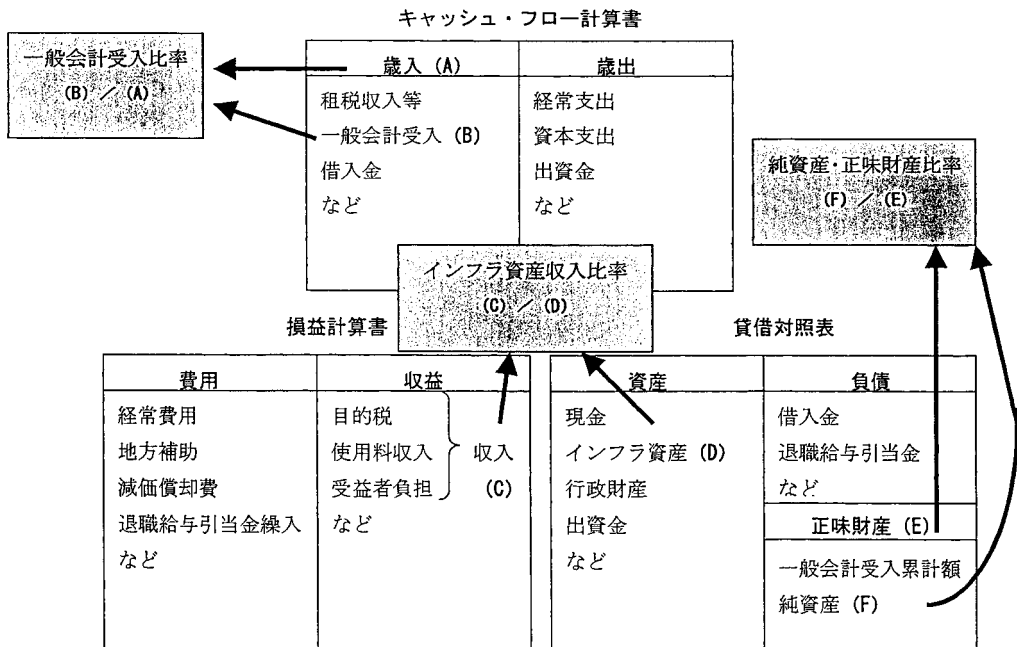
次に一般会計受入比率であるが、これはフローベースの指標で、ストックベースでは財務の健全性が確認されても、現実に資金ショートを起こしているのかどうかということは重要な問題となってくる。そこで、歳入に占める一般会計受入の比率をとり、この比率が高くなっているほど一般会計への依存度が高まっていて、健全性というものが低下していると言える。

インフラ資産収入比率は、公共事業特別会計で行っている事業、活動の効率性を見る一つの指標として考えたものである。これは橋、道路、港湾等のインフラ資産が、収益に計上される目的税、使用料収入、受益者負担という収入の部にどの程度跳ね返ってきているかという比率である。道路で説明すれば、道路を作ることにより道路の利用が進み、税収が増加するという関係がある程度考えられるので、そうしたものが果たしてあるのかどうか、その比率が高ければ当然作ったものが有効活用されている。税収の面から見た場合に利用が進んでいるということが言えると思うので、ある程度効率的である。それに対して、余り車の通らないような道路を作ったり、利用が進まない空港を作ったりすると空港使用料が入ってこなかったり十分な空港使用料収入に結びつかなかったり、あるいは揮発油税収入が伸びない等があるので、これが低いということは利用が進んでいないという意味で効率性がそれほどは保たれてはいないのではないかなと言える。

図表 8 評価指標とその解釈

指標名	純資産・正味財産比率	一般会計受入比率	インフラ資産収入比率
データの出所	貸借対照表	キャッシュ・フロー計算書	貸借対照表及び損益計算書
指標の定義	純資産／正味財産 ＝ (F) ／ (E)	一般会計受入＊／歳入 ＝ (B) ／ (A)	収入／インフラ資産 ＝ (C) ／ (D)
企業財務的表現	自己資本比率	依存財源比率	固定資産売上率
指標の意味	財務の健全性	財務の一般会計依存度	活動の効率性
指標の解釈	(+)：依存財源なくとも特会の運営が可能 (-)：依存財源なくして特会の運営は不可 上昇傾向：財務が良化 低下傾向：財務が悪化	高 い：依存度が高い 低 い：依存度が低い 上昇傾向：依存度が上昇 低下傾向：依存度が低下	高 い：効率性が高い 低 い：効率性が低い 上昇傾向：効率性が上昇 低下傾向：効率性が低下

(＊) 一般会計受入は目的税を除いた部分である。



(6) 分析結果

図表 9 に、キャッシュフロー計算書、損益計算書、貸借対照表、資産負債増減計算書を示してある。この結果を一覧表に纏めたのが図表 10 のグラフである。

図表9 1998年度 公共事業特別会計財務諸表

1998年度 公共事業特別会計財務諸表

単位 100万円

キャッシュ・フロー計算書

自 1998年4月1日 至 1999年3月31日

	道路整備 特別会計	港湾整備 特別会計	空港整備 特別会計	治水特別 会計	国有林野 事業勘定	国営土地 改良事業 特別会計
歳入の部						
租税収入	665,400					
料金収入			227,535			
負担金収入	900,345	139,670	7,513	564,450		163,000
事業収入					45,905	
林野等売却収入					27,390	
その他収入	72,939	17,081	27,854	39,894	9,836	24,781
償還金収入	69,690	4,671	126	1,235		
一般会計受入	3,644,286	453,290	208,454	1,560,322	52,470	338,820
借入金	0		36,400		311,877	79,156
産業投資特別会計受入	87,046	1,707	0	38		
他特別会計(勘定)受入		1,417			14,046	
剰余金受入	454,327	17,060	77,462	112,217		19,902
歳入計	5,894,034	634,896	585,343	2,278,157	461,523	625,659
歳出の部						
経常支出	732,540	40,229	149,340	330,339	202,668	71,756
地方補助	2,201,486	202,759	35,031	572,801		
資本支出	1,784,474	341,905	194,869	1,088,388	21,419	384,018
投資等	578,531	7,474	65,085	38		
借入金利子償還費	5,974		71,173	0	237,044	149,574
産業投資特別会計繰入	28,924	2,234	0	1,235		
歳出計	5,331,928	594,601	515,499	1,992,802	461,131	605,348
キャッシュ・フロー収支	562,106	40,294	69,844	285,355	392	20,311

(注)道路整備特別会計の租税収入は揮発油税の1/4部分である。

(注)空港整備特別会計の料金収入は空港使用料収入である。

損益計算書

自 1998年4月1日 至 1999年3月31日

	道路整備 特別会計	港湾整備 特別会計	空港整備 特別会計	治水特別 会計	国有林野 事業勘定	国営土地 改良事業 特別会計
収入の部						
租税収入	2,676,400		91,814			
料金収入			227,535			
負担金収入	900,345	139,670	7,513	564,450		163,000
事業収入					45,905	
林野等売却収入					27,390	
その他収入	72,939	17,081	27,854	39,894	8,454	24,781
一般会計受入	901,999	168,772	17,418	535,014	20,138	
他特別会計(勘定)受入		1,417			14,046	
資産価値変動等	817,839	243,852	7,680	1,019,263	-353,700	159,589
一般会計債務移管金					2,784,621	
剰余金受入	454,327	17,060	77,462	112,217		19,902
収益計	5,823,849	587,852	457,275	2,270,839	2,546,853	367,272
費用の部						
経常費用	943,626	40,229	189,396	320,881	240,365	131,339
地方補助	2,201,486	202,759	35,031	572,801		
減価償却費	508,930	143,208	78,459	397,846	44,697	79,444
退職給与引当金繰入	3,963	399	483	386	-11,148	346
債務負担	422,138	68,226	-25,848	208,958	-17,229	-6,161
資産除却損					3,649	
剰余金繰入	562,106	40,294	69,844	285,355		20,311
費用計	4,642,249	495,115	347,366	1,786,228	260,333	225,279
正味財産増減	1,181,600	92,737	109,909	484,611	2,286,520	141,993

(注)一般会計受入は租税収入と正味財産増加分を除いたものである。

(注)道路整備特別会計の租税収入は揮発油税収入と自動車重量税等である。

(注)道路整備特別会計の経常費用は純用地補償費を含む。

(注)空港整備特別会計の租税収入は航空機燃料税である。

図表9 (続)

貸借対照表

1999年3月31日現在

	道路整備 特別会計	港湾整備 特別会計	空港整備 特別会計	治水特別 会計	国有林野 事業勘定	国営土地 改良事業 特別会計
資産の部						
(1)流動資産	562,106	40,294	69,844	285,355	15,564	20,311
現金預金	562,106	40,294	69,844	285,355	8,099	20,311
その他流動資産					7,465	
(2)固定資産	23,907,663	4,837,703	3,252,448	13,626,618	3,531,731	4,508,735
インフラ資産	15,495,294	4,636,279	254,614	13,403,732	2,936,109	4,480,141
底地資産	4,063,053					
行政財産	308,394	116,183	2,378,099	215,922	545,940	28,293
建設仮勘定					4,280	
投資等	4,040,922	85,241	619,735	6,964	45,403	301
その他固定資産					0	
資産計	24,469,768	4,877,997	3,322,292	13,911,973	3,547,296	4,529,046
負債の部						
債務負担	2,185,649	178,892	63,969	1,051,633	51,348	201,261
借入金	28,699		1,028,590	0	1,076,377	1,174,597
産業投資特別会計借入金	865,588	41,506	0	12,807		
退職給与引当金	164,196	47,877	13,896	17,242	104,231	60,692
他会計繰入未済金						4,782
負債計	3,244,131	268,275	1,106,456	1,081,682	1,231,956	1,441,332
正味財産の部						
一般会計受入累計(建設国債対象)	6,181,030	4,626,183	863,599	14,526,357	376,832	4,511,279
一般会計受入累計(建設国債非対)	753,475	109,369		15,897	57,516	97,593
一般会計債務移管金					2,784,621	
純資産	14,291,131	-125,830	1,352,237	-1,711,962	-903,629	-1,521,157
正味財産計	21,225,637	4,609,722	2,215,836	12,830,291	2,315,340	3,087,715
負債・正味財産計	24,469,768	4,877,997	3,322,292	13,911,973	3,547,296	4,529,046

(注)国有林野事業勘定のインフラ資産は市場価格調整後の立木竹である。

資産負債増減計算書

自 1998年4月1日 至 1999年3月31日

	道路整備 特別会計	港湾整備 特別会計	空港整備 特別会計	治水特別 会計	国有林野 事業勘定	国営土地 改良事業 特別会計
資産の部						
(1)流動資産	107,779	23,234	-7,618	173,138	-3,388	409
現金預金	107,779	23,234	-7,618	173,138	392	409
その他流動資産					-3,780	
(2)固定資産	1,553,366	137,601	100,111	519,621	-406,708	125,589
インフラ資産	752,227	134,829	-75,466	508,144	-404,430	124,945
底地資産	281,656					
行政財産	12,276	4	111,388	12,556	-1,394	567
建設仮勘定					-883	
投資等	507,206	2,767	64,190	-1,079	0	77
その他固定資産					-2	
資産計	1,661,144	160,835	92,494	692,759	-410,096	125,998
負債の部						
債務負担	422,138	68,226	-25,848	208,958	-17,229	-5,279
借入金	-4,679		7,949	0	-2,668,238	-10,180
産業投資特別会計借入金	58,122	-527	0	-1,197		
退職給与引当金	3,963	399	483	386	-11,148	346
他会計繰入未済金						-882
負債計	479,545	68,098	-17,415	208,148	-2,696,616	-15,995
正味財産の部						
一般会計受入累計(建設国債対象)	731,288	284,518	99,223	1,024,513	32,332	338,820
一般会計受入累計(建設国債非対)	0	0		795	0	0
一般会計債務移管金					2,784,621	
純資産	450,312	-191,781	10,686	-540,698	-530,432	-196,827
正味財産計	1,181,600	92,737	109,909	484,611	2,286,520	141,993
負債・正味財産計	1,661,144	160,835	92,494	692,759	-410,096	125,998

① 1990年代に入り、財務の健全性が損なわれ続けている

まず純資産・正味財産比率を用いて財務の健全性を見ていく。図表10-1(1)のグラフが道路整備事業、空港整備事業、国有林野事業で、図表10-1(2)のグラフが国営土地改良事業、治水事業、港湾整備事業である。下のグラフに関しては、純資産・正味資産比率がマイナスになっている。これは一般会計から受入を経て資産形成をしている、逆に、一般会計からの受入がなくなってしまうと資産形成がままならない、あるいはサービス提供能力を維持できないという状況にあることを示している。特に港湾整備事業に関しては97年から98年に掛けてプラスからマイナスに転じているので、もし改革に踏み込むならば絶好の機会である。

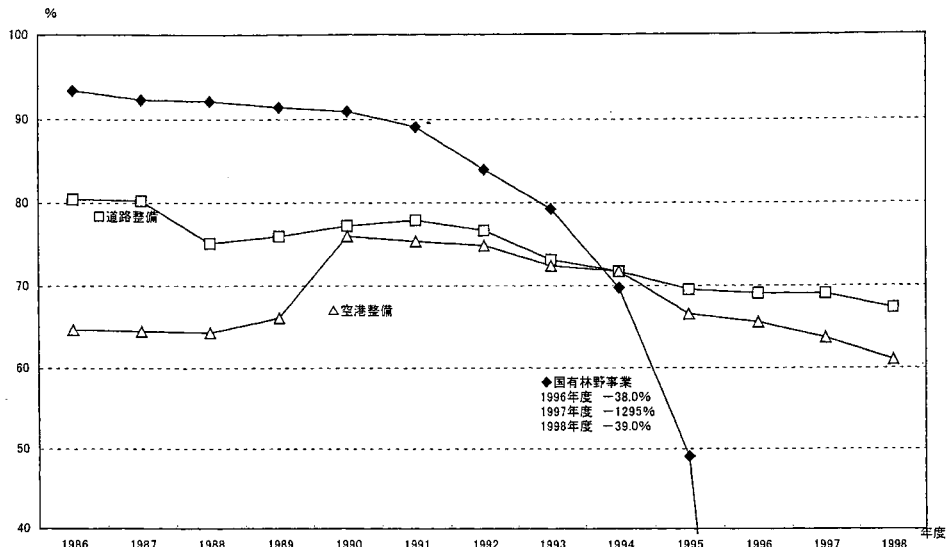
それから道路整備事業と空港整備事業に関しては、これはプラスで推移している。従って、道路と空港に関しては一般会計の受入という、つまり建設国債を発行してということであるが、そうしたものによる補填がなくても事業が継続できるという水準になっている。ただし、これは道路整備と空港整備に関しては特定財源による収入が他の特別会計と比べて際立って多く、道路に関しては揮発油税収、空港に関しては航空機燃料税、空港使用料と元々潤沢な資金を持っており、その資金を使って自前のストック形成が可能である。制度が生んでいる一つの結果であるということもできると思う。国有林野事業に関しては、見れば分かるように債務超過に一旦陥っている、ずっと落ちてしまっている。

こうした全ての事業に関して、純資産・正味資産比率の観点から見て良好な道路整備や空港整備も含めて、全ての事業に関して90年代以降この比率が低下してきており、ストック面から見た一般会計への依存度が90年代に入り高まってきていると考えられる。

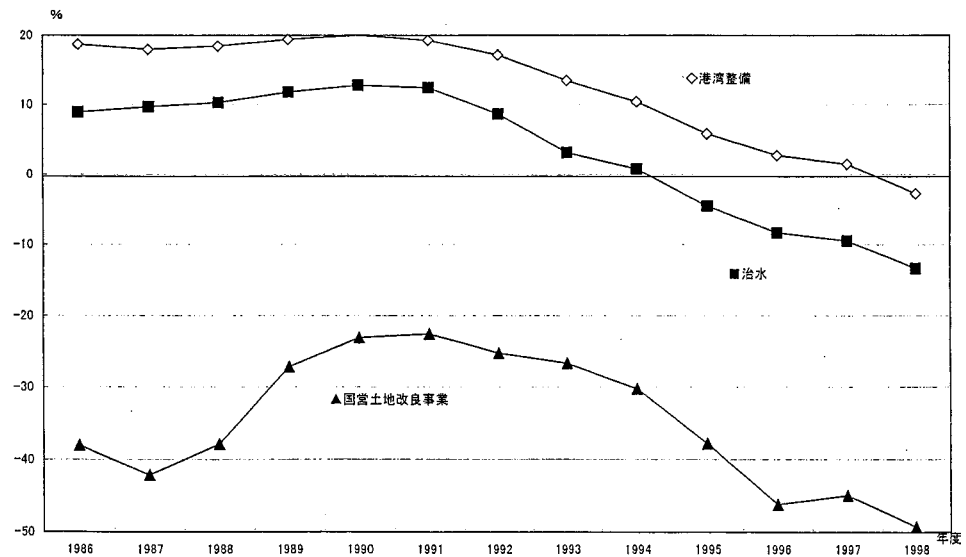
②一般会計への依存度も、上昇傾向

一般会計の受入比率をキャッシュフローベースで見ると、これも道路整備では90年代に入り大きく上昇している。国有林野事業、空港整備事業についてもやや上昇傾向にある。これら3事業は比率自体は低い、徐々に90年代に入り上昇してきている。それに対して港湾整備事業、治水事業、国営土地改良事業は元々その比率が高く、アップ・ダウンはしているが、国営土地改良事業を除きやや上昇

図表 10-1 公共事業特別会計の純資産・正味財産比率（1）

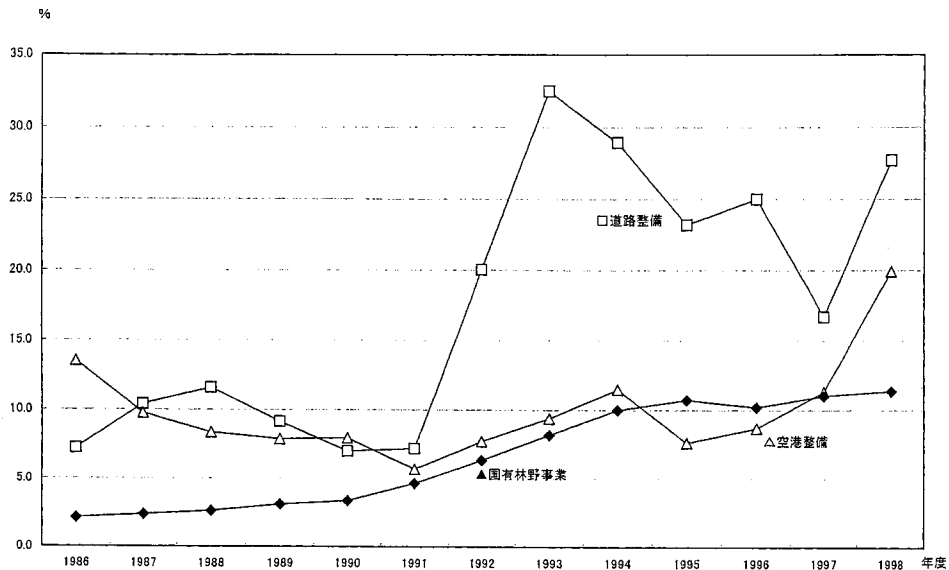


公共事業特別会計の純資産・正味財産比率（2）



傾向にあると言える。この面から見ても依存度が高くなってきていることが確認できる。

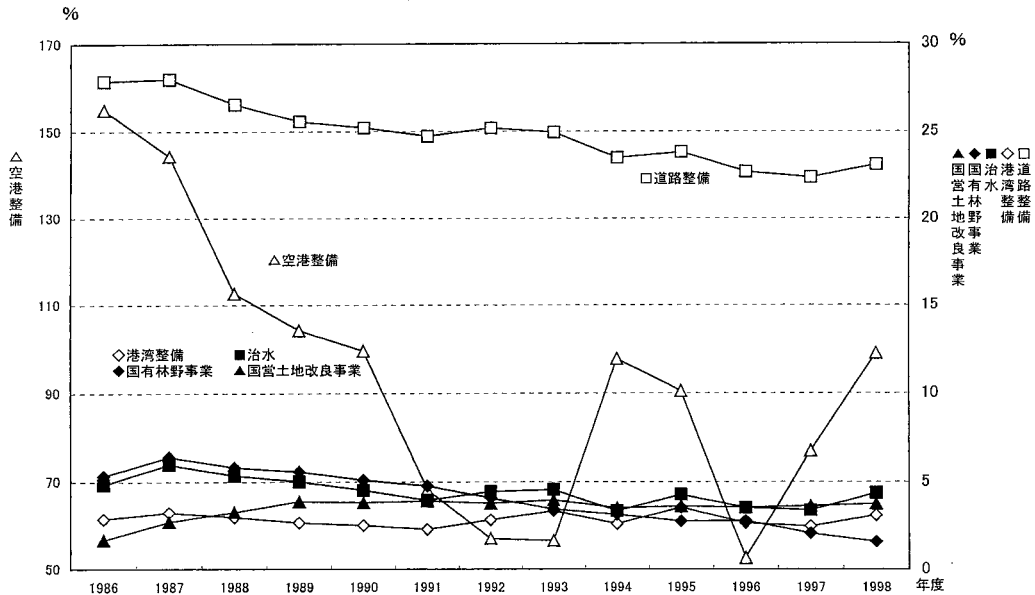
図表 10-2 公共事業特別会計の一般会計受入比率



③活動の効率性も、近年低下の傾向

それでは活動の効率性から見たらどうかということであるが、道路整備事業と空港整備事業に関してはインフラ資産収入比率が継続して下がってきている(図表 11)。道路と空港は先ほどのストック面から見た場合に財務の健全性がある、純資産・正味資産比率がプラスであり十分やっつけいけるのではないかという議論もできるわけであるが、活動の効率性という観点から見た場合には、その比率が下がってきているということがこのグラフから見て取れる。利用が進んでいたらこのような現象は余り見て取れないのではないかと思いますので、この結果から経済規模に見合った道路事業、空港事業というものが既にある程度飽和的な水準に差し掛かっているのではないかと。それにもかかわらず、90年代以降事業が行われていて、相対的に見ると比率を下げるような方向の事業が行われているということが見て取れると思う。

図表 11 公共事業特別会計のインフラ資産収入比率



5. 公共事業の構造改革をめぐって（若干の政策的含意）

これまでの説明は、冒頭に述べた公共事業の資源配分機能の観点からの一つの見方であり、例えば経済安定化機能がどうか、あるいは所得再分配機能としてはどうなのかという観点は捨象している。そちらの観点から見ると、ここで効率性が落ちているという結果が得られたからといって、必ずしも公共事業は全てが無駄であるとは言えないと思う。ただ、公共事業の構造改革を考えていく上で、一つの判断材料にはなり得ると思う。あるいは、その実態がまず分からない、判断する材料がないということが、今の公共事業の問題を深刻にしていると思われるので、その点に関しては何らかの貢献ができていないのではないかと自負している。

(1) 特別会計の廃止を含めた抜本的見直しが必要か

公共事業特別会計に関しては以上のような財務状況にある。あるいは先ほど強調したようなデメリットもあるので廃止も含めた抜本的見直しが必要になってくるのではないかと。

(2) 財政の基本原則と特別会計

予算の配分比率が0.1%しか変わらないとよく言われるが、予算編成の仕組みを詳細に見ると、それはその通りである。変えるためには、特別会計、公共事業の各根拠法を全部変えなければいけないようになってしまう。例えば道路財源を「ノンアフェクタシオンの原則」(予算は一つでなければならないという「統一の原則」に関連した原則で、ある特定の支出と特定の収入を結び付けてはいけないという予算の原則)に基づいて入れ替えるということも、特別会計法上道路の財源に充てると書いてあるので、それを変更しなければいけない。従って、その間のコーディネーションというのは実際問題としてコストが掛かる。予算編成当局ですら特別会計に触るのは乗り気ではない。財政の再建に関しては色々とアイデアがないかと聞いてくるが、そのために特別会計をある程度見直すべきではないかと言うと、反応が鈍い。それは労多くして効果が少ないと考えているのかもしれない。

道路特定財源の見直しで、道路特定財源の議論になると特別会計の議論もある程度出てくるかと思って期待していたが、道路特定財源は色々と政治的利害も絡む問題なのか最近では議論が下火になった。どちらかというと、日本道路公団の民営化の話が出てきた。小泉改革の道路の政策は道路公団の見直しということに今はなっている。それはそれで一つ検討に値するアイデアなのかもしれないが、出城はやるが本丸はやらないというようにも見える。特別会計を議論すらしていない。

このプランがベストであるとは思わないが、その実態ですらきちんと説明されていないので、そこが大きな問題である。このような研究を一つでも、二つでも出していけば、そのうち議論になり、かつ歴史的洞察を加えると、特別会計というのは当たり前のようには考えていたが、全く特別なもので当たり前ではない、当たり前のごとく言っているが当たり前ではなく、おかしいのではないかというようになってくる。そこで議論をすれば自ずと答えは、民主主義の世界であるので国民が決めるということになると思う。議論すら起こらない風潮というのはやはりよくないのではないか。

(3) 事業主体の変更、権限委譲をどの程度進めるべきか

受益と負担の一致を図るためには、公共投資の企画・立案に対する意思決定を地

方公共団体に委ねることが必要である。国が責任を持つ事業についても、可能な限り独立行政法人を用いる等、執行の効率性を確保していくことが望ましいのではないかな。

(4)「入るを図って、出づるを制す」から、厳格な「出づるを図って、入るを制す」へ（費用対効果の精査が重要）

公共事業全般に関しては、今までの日本財政全般を過去から振り返ると、長期的に見た場合、戦後非常に安定した税収が得られていた。成長の果実を使って社会資本整備を行ってきた。お金の面での苦労をそれほどしなくても済んできた。しかし今後人口構成が大きく変わり、生産年齢人口が落ちてくる、そして高齢化も進んで、その部分で行政需要が肥大化せざるを得ないという状況の中で、GDP比にして6%、7%の水準を保っている日本の公共事業というものをどうしていくかということは大きな問題ではないかと思う。その場合に、キーワードとしては、費用対効果というものをきちんと精査した上で、必要なものに必要なお金を付けていくというようなやり方に変えていく必要があると思う。地道ではあるが、今政府等で取り組んでいる政策評価のスキーム等を活かしながら、費用対効果というものをきちんと明らかにしていく、国民に対して説明責任を十分確保していくということが、長い目で見た公共事業の効率化に結び付いていくのではないかな。

(5)政策評価のあり方—政策評価の結果の予算へのフィードバックシステムの確立—

政策評価をしても、その結果を次の予算のサイクルにフィードバックしないと意味がない。それが次の予算の段階で減らされたり、あるいは増やされたりということが、きちんと図られるようにしないと意味がないと言われている。例えば、米国では公共事業ということではないが、活動の指標みたいなものを作り、その達成度が高かったところは予算を多めに付けるというパフォーマンス・バジェットという手法を行っている。あるいは、働いている人の給料を指標が高かった人には増やしたりという、パフォーマンス・リレイテッド・ペイという手法を用いたりしている。政策評価ということをきちんとスキームとして作り上げて、それを予算にどのようにフィードバックしていくのかというシステム作りをきちんと行ってい

かなければいけない。

政策評価を行う場合、特に公共事業に関しては、財務分析はマストでやるべきだと思う。誤解がないように言っておかなければいけないのは、我々が「公共事業リセットプラン」を公表する1ヶ月程前に自民党の方で、公認会計士のグループが中心になり、特別会計等財務諸表作成ガイドラインが公表された。特別会計についても財務諸表をきちんと作っていかなければいけないということになっている。現実に関税のホームページに財務諸表が掲載されている。ただそれはあくまでもガイドラインであり、それぞれの役所がそれぞれに解釈して、例えば資産の評価にしても、減価償却の対象に入れる資産からインフラ資産を外すといったことが行われているケースもある。財務諸表を出してはいるけれど、そこにはまだ結構不備がある。事業の違いは違いとして意識しなければいけないが、やはりせっかく出した以上は統一的な基準をきちんと作って、少なくともバランスシート、損益計算書、それからキャッシュフロー計算書ぐらいはきちんと作らなければいけない。それはインフラであると思う。

それから政策評価、費用便益分析等についても意識されていると思う。それは橋本元総理の指示で、1997年に指示をして、2000年か1999年にその結果を公表するという形になっている。しかしこれは全て新規事業を対象としたもので、既存のものについては行われていない。その算定の仕方であるが、実際にどのように計数化しているかについては、資料請求すれば入手可能であるが、ホームページ上では開示されていない。どのようにして作っているかについてはすぐには分からないし、費用と便益の比率をとって1を上回ったら一応効率的であるという考え方で、その比率だけが載っている。公表されているものに関しては、全て1を上回っている。どちらかというと、今のままだと、運用の側に結構支障があり、情報公開は役所の方でも進みつつはあるが、徹底していないし不備なところもある。

もう一つ問題は、そうした評価は今の政策評価スキームでは基本的に各役所がすることになっている。役所を横断して見るのが総務省の行政評価局で、そこが一応チェックは掛けるが、基本的には各役所が作成した政策評価を前提として、それを善しとしている。そこに対して総務省行政評価局が異議申し立てをしていくのは、現実にはなかなか難しく、総理大臣のレベルで改善が図られない場合は調整する

ということになっているが、まだまだ曖昧な形になっている。例えば勧告権等も、私が知る限りでは、それほどはっきりとは書かれていない。骨抜きとまでいうと語弊があるが、まだまだ実効を担保するようなものにはなっていない。説明責任は果たさなければいけないと心している官僚も多いので、そのことは評価したいと思う。意図してか意図せざるかは分からないが、その辺りの不徹底がまだまだあり、もう少し徹底したものにしていかなければいけないと思う。

その時にやはり最終的にポイントとなるのは予算とのリンク、次期の計画とのリンクをどのように図っていくのか、一朝一夕には難しいが、そうしたものをどのように行い、その実施を誰が担保するのかということをきちんとシステムとして作り上げることが必要であると思う。

(6) チェック機関のあり方

おそらく先進国の中で政策評価的なことに踏み込んで行う機関が立法府の中に置かれているのは米国だけであると思う。イギリスやドイツも、政策評価は今脚光を浴びてやっているが、基本的には予算編成権を握っている、例えば大蔵省や行政組織全般を管轄している省庁がチェックをして、そこで第三者的な要素を加味している。議会に置くべきか、逆になぜイギリス等は行政府の中で行っているのか、この辺りに関しては議論の分かれるところであると思う。日本でも行政評価局が行った結果について会計検査院もある程度意見を述べるように会計検査法が変わり、機能が拡張され、財務的なチェックだけではなく政策評価も行えるようになってきている。しかし実際にはうまくワークしておらず、ピンポイントでこれはおかしいのではないかと行政評価局を通じて言う状況である。評価する機関として、実際どの機関に、どのような権限が与えられているかが、今のシステムの中でははっきりしていない。特に国会にそのような機能を持たせるべきであるという意見は、かなり大掛かりな構造改革であると思う。それも十分に検討に値するアイデアであると思う。

(2001年10月4日：第5回委員会)

第5節 地方財政の推移と現状

立教大学経済学部教授 池上 岳彦 氏

本日は地方財政の推移と現状に関する説明を、全体としての地方財政の規模がどのように動いているかということとその中身について中心に行う。

1. 地方財政の規模

(1) 普通会計と公営事業会計

地方財政は普通会計と地方公営事業の会計に分かれている。第三セクターはこの資料には含まれていない。ただ、普通会計から繰出金・投資・出資金という形で第三セクターに対して資金が流れており、その資金は含まれている。いわゆる税金を使っているという意味では、この二つの会計を押さえておけば地方財政論としては充分であると思う。

図表1は普通会計の歳出と地方公営事業支出を並べたものだが、この両者の間に資金のやり取りがあるので、これを相殺して純計を出す必要がある。普通会計から公営事業へのいわゆる繰出と呼ばれるものがあり、これがA→B、A→C・Dというように流れている。逆に、公営事業から普通会計に流れる資金もある。一番大きいのは収益事業の収益金配分である。収益事業としては、宝くじや競馬、競輪、競艇というギャンブル関係がある。そうした事業から収益金として普通会計に戻されている。純計を見ると1985年度78兆円、これが最新の決算である99年度には142兆円となっており、15年で倍近くに膨らんでいる。GDPに対する比率では、80年

図表1 地方財政の全体規模

(単位:億円)

年度	普通会計 歳出 A	地方公営 事業支出	地方公営企業			普通会計から公営事業へ		公営事業から普通会計へ			純 計	対GDP比 (%)
			(地方公営企業法の扱い)		その他の 公営事業 D	法適用企業へ の繰り出し A→B	その他への 繰り出し A→C・D	法適用企業が 繰り入れ B→A	その他の 繰り入れ C・D→A	収益事業 の収益金 配分		
			適用 B	非適用 C								
1985	562,935	247,329	91,503	28,986	126,841	12,033	11,159	1,999	536	3,121	781,415	23.7
1990	784,732	340,040	120,008	41,463	178,568	17,009	17,142	2,802	891	6,067	1,080,862	24.0
1995	989,445	434,182	153,963	67,069	213,150	22,716	28,027	2,997	993	5,178	1,363,716	27.2
1999	1,016,291	469,552	152,575	71,980	244,997	22,091	31,857	4,290	1,164	4,542	1,421,900	27.7

注: 1) 「純計」は、普通会計歳出と地方公営事業支出の合計から、繰り出し・繰り入れを控除したものとした。
資料: 『地方財政白書』『地方財政統計年報』各年版に基づいて作成。

代後半から90年代前半にかけて非常に大きくなったが、90年代の後半については横ばいであると言える。

(2) 公的支出

図表2に公的支出の推移、図表3に一般政府の最終消費支出と総固定資本形成の推移を示した。図表3は内閣府が作成している『国民経済計算年報』から作成した。公的支出の99年度の数字が121兆円で、うち地方が71兆円となっており、図表1の地方財政の規模と比べると随分少なくなっている。この理由は、図表1の地方財政にはサービスを行ったりする消費支出と建物を建設したりする資本支出の他に、金銭を移転する支出も含まれている。例えば、国民健康保険という形で医療費の給付を行う、生活保護という形で生活の苦しい世帯にお金を渡すという支出が図表1には含まれている。図表2には、こうした移転支出は含まれていない。サービスなり、建物を建てるという支出、つまり人件費の支払や建設費の支払といった支出だけが計上されており、国民の所得の再分配は国民経済計算の公的支出には含まれない。

図表2 公的支出の推移

年度	金 額 (億円)			対GDP比 (%)	
	公的支出	うち 地方	[参考] GDP	公的支出	
					うち 地方
1990	889,504	543,618	4,505,324	19.7	12.1
1991	946,816	587,864	4,746,266	19.9	12.4
1992	1,042,529	644,128	4,831,886	21.6	13.3
1993	1,106,010	680,626	4,875,278	22.7	14.0
1994	1,130,458	692,880	4,922,658	23.0	14.1
1995	1,189,791	722,416	5,019,603	23.7	14.4
1996	1,201,970	726,332	5,152,489	23.3	14.1
1997	1,194,789	719,668	5,201,774	23.0	13.8
1998	1,207,260	725,456	5,144,564	23.5	14.1
1999	1,218,070	719,767	5,136,822	23.7	14.0

注：1)「公的支出＝政府最終消費支出＋公的総固定資本形成＋公的企業在庫品増加」。

資料：総務省(旧自治省)編『地方財政白書』各年版、内閣府
経済社会総合研究所編『国民経済計算年報』2001年版。

図表3 一般政府の最終消費支出と総固定資本形成

年度	金 額 (億円)				対GDP比 (%)			
	最終消費支出		総固定資本形成		最終消費支出		総固定資本形成	
		うち 地方		うち 地方		うち 地方		うち 地方
1990	597,246	333,319	216,296	183,036	13.3	7.4	4.8	4.1
1991	633,208	344,533	235,580	200,427	13.3	7.3	5.0	4.2
1992	669,362	362,174	276,272	232,715	13.9	7.5	5.7	4.8
1993	695,307	375,144	304,216	253,857	14.3	7.7	6.2	5.2
1994	722,277	389,871	298,857	252,403	14.7	7.9	6.1	5.1
1995	752,881	402,424	318,015	265,223	15.0	8.0	6.3	5.3
1996	779,437	414,742	306,129	257,272	15.1	8.0	5.9	5.0
1997	796,185	427,188	285,306	238,803	15.3	8.2	5.5	4.6
1998	812,209	433,966	293,530	240,452	15.8	8.4	5.7	4.7
1999	832,884	443,762	285,168	227,694	16.2	8.6	5.6	4.4

資料：内閣府経済社会総合研究所編『国民経済計算年報』2001年版。

このような点に留意して図表2の公的支出全体の対GDP比を見ると、90年代の中盤まで上昇傾向を続け大体23%台になり、その後政策が多少変わり97年頃は財政構造改革が打ち出された年であり比率が少し低下し、その後景気対策中心という形で再び上昇に転じている。

なお、政府の国民経済計算で今年（2001年）から方針が変更されている。最終消費支出は本来先ほど説明した人件費等のことであるが、従来移転支出に入っていた医療費の負担を今年から消費支出の中に加えた。例えば、従来であれば公立病院で診療を受けた場合これは人件費なので最終消費支出、民間の病院に対して保険を適用するというのはお金を配るのであるから移転支出として分類していた。今度はその区分けを変更して、全て消費支出の中に加えた。私はこれは医療の公共性を追認したことだと思う。これにより消費支出が急に増えた。増えた分はほとんど社会保障基金からの支出である。国民健康保険の特別会計や政府管掌健康保険がここに入ってきている。地方の消費支出は前の統計と余り変わっていないが、一般政府としての最終消費支出で見ると社会保障基金が大きく増加している。

(3) 一般政府の支出における地方政府

地方の方も、大きくいうとそれと似たような動きとなっている。公的支出の中には公営企業が入っており、それと一般政府を分けて考えることもできる。それを見

たのが図表3である。政府の最終消費支出で一番大きいのは公務員の人件費で、光熱費や物件費も入り、直接サービスを供給するためにかかっている費用が最終消費支出と呼ばれるものである。最終消費支出の中で地方が占める比率は大体5割から6割の間である。地方の場合はGDPの7～8%で徐々に上昇傾向にある。総固定資本形成はいわゆる公共投資の中から用地買収費を除いたものである。これについても、90年代中盤景気対策が大々的に行われたので大きくなった。地方はその8割を占めているので、当然上昇している。しかし90年代後半になるとそれが縮小している。特に99年度になると非常に減少している。これは、国は景気対策として度々言っているが、特に単独事業、つまり補助金を出さないで借金を認めるといった形で地方に公共事業をやれといっても地方はなかなか動かないという状況がある。

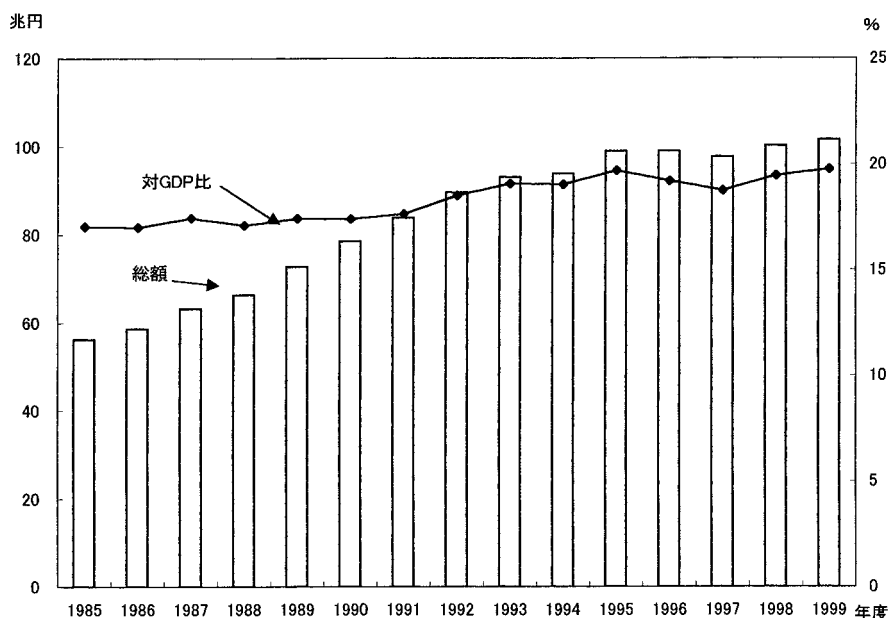
2. 普通会計

(1) 歳出

① 総額の推移

図表4は普通会計の歳出の推移と対GDP比を示したものである。一見して分か

図表4 地方財政（普通会計）歳出の推移と対GDP比



ることは、80年代後半の景気の良い時期に歳出規模が拡大し、90年代前半に景気が悪くなってからもどんどん伸びて、90年代中盤になりようやく横ばいに近い状態になっている。対GDP比で見ても80年代後半の非常に景気の良かった頃は、総額も伸びているがGDPも伸びていたので比率は横ばいからやや上昇傾向で、90年代前半は景気が悪くなったのに対して支出を増やしたので比率は上昇した。中盤から96、97年度に財政構造改革という考え方が一時入ったところで比率が低下し、また98年度以降景気対策最優先で比率が上昇した。

②目的別分類と性質別分類

地方財政の歳出には目的別と性質別との二つの分類方法があるが、それをクロスさせると何に資金が使われているのかが非常によく分かるので、それを示したのが図表5である。これは都道府県と市町村の合計である。一番右下に歳出合計が101兆6,290億円、これがどのように使われているか。一番大きいのは、土木費の普通建設事業費である。土木費は道路、河川改修や海岸の保全、港や地方空港、公営住宅、都市計画等に使われるが、この中で道路・橋・都市計画が多い。ただ都市計画には、もちろん公園を作ったり街路整備したりという街並みの整備も入るが、この中に下水道事業に対する繰出金というのも含まれている。都市計画費の繰出金は1兆2千億円ほどあるが、これは下水道に対する繰出金と考えてほしい。こうしたものも入るが、やはり圧倒的に建設事業が多く、14兆8千億円ほどの道路なり都市計画に関する事業が行われている。これが補助事業と単独事業とに分かれる。補助事業というのは、国から補助金をもらい行う事業で、単独事業はそれをしてもらっていない事業である。意外と単独事業を、つまり補助金をもらわなくても事業を行っているということが言える。しかしその裏には、後ほど説明するが、地方交付税措置が隠れていて、実質的にはかなり補助が入っていると考えた方がよいのではないか。

その他に大きいのは、教育費の中の人件費が12兆円と非常に大きくなっている。教育の場合には小学校、中学校、高校とやはり教員が非常に多いので人件費が大きくなる。都道府県の人件費というと県庁に勤めている職員の人件費を思い浮かべることが多いが、実は都道府県の人件費の中で小中学校及び高校の教員と

警察官の人件費が7割を占めている。教育費の中には学校の建物を建てたり、スポーツ施設を作ったりということもあるが、圧倒的に人件費の占める割合が大きい。

この表の中で3番目に大きい数字は公債費、つまり借金の元利償還であり、11兆7千億円。この三つを合わせると39兆円程度になり、支出の4割程度を占める。

その他大きいものとしては、民生費がある。これは福祉関係の扶助費で、地方自治体が負担しているものとしては老人福祉、児童福祉、生活保護がある。その他にもあるが、中心的なものはこの3項目。その他、農林水産関係の建設事業が4兆2千億円あるが、このような事業は非常に補助金を多く使った事業が行われている。

なお、例えば介護のために特別養護老人ホームに対する負担等で、市町村が直

図表5 目的別・性質別歳出内訳 [1999年度。都道府県と市町村の全国純計]

		(単位:十億円)																									
目 的 別	議会費	総務費	民生費	衛生費			労働費	農林水産費	商工費																		
性 質 別			老人福祉費	児童福祉費	生活保護費	公衆衛生費	清掃費		農業費	養蚕・畜産費	林業費	水産業費															
人件費	504	3,985	2,336	322	1,285	140	1,535	561	717	99	857	685	103	69	269												
物件費	49	1,489	1,255	683	272	20	1,525	608	882	66	246	175	44	27	200												
維持補修費	0	43	19	4	11	0	99	8	90	2	25	15	6	4	8												
扶助費	-	-	6,455	1,565	1,867	1,873	372	359	0	0	-	-	-	-	-												
補助費等	27	1,345	1,224	663	136	8	1,005	947	53	79	449	385	35	29	655												
普通建設事業費	1	1,005	1,165	673	205	4	1,436	380	1,031	40	4,205	2,705	959	542	351												
①補助事業費	-	78	511	351	99	3	645	93	547	11	3,035	1,855	697	482	71												
②単独事業費	1	924	651	319	106	1	788	284	484	29	878	578	247	53	280												
災害復旧事業費	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-												
失業対策事業費	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-												
公債費	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-												
積立金	0	1,154	907	778	99	0	34	18	16	204	54	25	23	5	19												
投資及び出資金	-	56	13	1	0	-	209	209	0	1	8	4	1	3	164												
貸付金	-	86	116	16	22	0	212	202	11	134	266	128	86	52	4,269												
繰出金	-	15	1,574	669	0	-	156	156	0	0	99	92	1	6	67												
前年度繰上充用金	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-												
歳出合計	581	9,178	15,064	5,373	3,898	2,045	6,584	3,447	2,800	655	6,209	4,214	1,259	737	6,002												
(構成比 [%])	(0.6)	(9.0)	(14.8)	(6.5)	(6.5)	(6.5)	(6.5)	(6.5)	(6.5)	(0.6)	(6.1)	(6.1)	(6.1)	(6.1)	(6.1)												

		(単位:十億円)																	
目 的 別	土木費	道路・橋梁費	河川・海洋費	港湾費	都市計画費	住宅費	空港費	警察費	消防費	教育費	小学校費	中学校費	高等学校費	社会教育費	災害復旧費	公債費	諸支出金	歳出合計	(構成比 [%])
人件費	1,116	223	57	38	295	86	5	2,772	1,394	12,181	4,162	2,436	2,308	530	-	-	-	27,047	(26.6)
物件費	537	112	25	27	240	75	9	313	159	2,106	430	269	186	474	-	42	0	7,987	(7.9)
維持補修費	727	421	49	13	96	144	3	21	13	137	48	26	22	14	-	-	-	1,093	(1.1)
扶助費	-	-	-	-	-	-	-	-	-	85	18	20	1	-	-	-	-	6,913	(6.8)
補助費等	983	11	5	7	725	112	8	26	57	1,101	22	25	9	110	0	-	220	7,071	(7.0)
普通建設事業費	14,891	6,154	2,708	689	4,073	1,087	81	285	245	2,431	575	344	321	509	-	-	57	26,112	(25.7)
①補助事業費	6,443	1,781	1,750	456	1,570	853	30	59	56	640	271	166	66	38	-	-	-	11,548	(11.5)
②単独事業費	6,917	3,521	504	112	2,424	227	39	226	189	1,773	304	178	255	452	-	-	57	12,712	(12.5)
災害復旧事業費	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	673	-	-	673	(0.7)
失業対策事業費	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	30	(0.0)
公債費	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11,756	-	11,756	(11.6)
積立金	78	1	2	2	44	15	0	0	4	59	3	3	0	13	-	-	1	2,514	(2.5)
投資及び出資金	231	48	1	0	159	1	12	-	1	4	0	0	-	3	-	-	84	771	(0.8)
貸付金	1,190	53	6	18	391	417	25	0	1	86	6	1	3	2	-	-	12	6,374	(6.3)
繰出金	1,325	-	-	26	1,239	15	-	-	0	3	0	0	-	1	-	-	7	3,246	(3.2)
前年度繰上充用金	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	41	(0.0)
歳出合計	20,978	7,023	2,853	818	7,173	1,952	143	3,418	1,874	18,193	5,266	3,125	2,849	1,655	673	11,798	381	101,629	(100.0)
(構成比 [%])	(20.6)	(7.0)	(2.8)	(0.8)	(7.1)	(1.9)	(0.1)	(3.4)	(1.8)	(17.9)	(5.3)	(3.1)	(2.8)	(1.6)	(0.7)	(11.6)	(0.4)	(100.0)	

資料:「地方財政統計年報(2001年版)に基づいて作成。注:1)各費目の内訳は、主なもののみ。

資料：『地方財政統計年報』2001年版に基づいて作成。

注：1) 各費目の内訳は、主なもののみ。

営している場合には人件費になるが、社会福祉法人が行っている場合の負担金は扶助費になる。民間の社会福祉法人が行っている事業に対してお金を渡す場合が扶助費になる。先ほどの区分で言えば、本来は移転支出。これも医療と同じに考えれば、もしかすると将来は消費支出に含めるようになるかもしれない。要するに、民生費については市町村が直営でやっているものが人件費に区分され、扶助費に区分されているのは民間が運営してその負担金を支払っているものである。

それから先ほど触れた公営事業との関係で言うと、性質別項目の上から5番目に「補助費等」という項目がある。ここに地方財政の統計では企業会計方式をとっている地方公営企業に対する繰出金が含まれている。例えば、補助費等の目的別支出で衛生費に1兆円程度出ているが、公立病院に対する繰出金等がここに計上されている。また民間の団体に対する補助金、例えば町内会への補助金やスポーツ団体への補助金等、あるいは産業に対する補助金、農業に対する補助金も、この「補助費等」という項目に含まれる。

他の会計との関係で言うと、性質別項目の「繰出金」は、先ほど説明した下水道に対する金額が一番多い。その他では、国民健康保険の財政が苦しいので、国民健康保険に対する繰出金もあり、この表では目的別の民生費1兆5千億円の中に含まれる。

また、性質別分類の下から4番目の「投資及び出資金」が第三セクター関係の出資を表している。項目別で特にどれが多いとは言えないが、土木関係、衛生、商工関係といったところが目立つ。

その他に多いのが性質別分類の「貸付金」であるが、ここには中小企業に対する貸付金や第三セクター、公営事業会計に対する貸付金が計上される。

普通会計、つまり地方税、地方交付税と直接関係するような会計を全部含めて、以上述べたような項目に資金が使われている。この表は多くの数字が載っていて、分かりにくい面もあるが、これをよく見ると地方財政の使われ方が分かる。

③主な目的別歳出

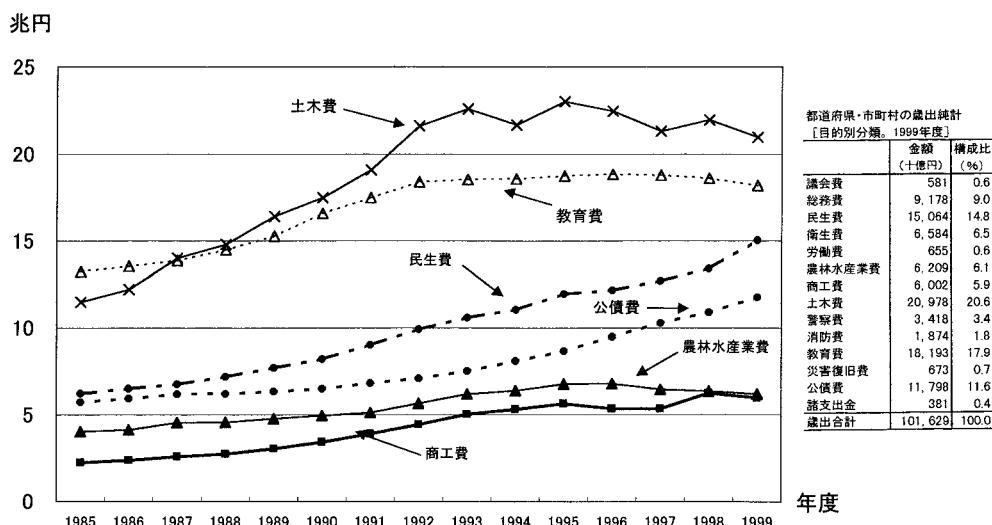
次に目的別歳出の時系列的な動きを見る。図表6を見て分かるように、一番多いのは土木費である。土木費は先ほど説明したように、道路、橋、都市計画、あ

るいは河川・海岸保全と色々あるが、やはり歳出が90年代前半にかけて急激に上昇したと言える。80年代後半から90年代にかけて、かなり大盤振る舞いをしたと言える。90年代に入ってから、どちらかという、景気対策として増加させたという感じがあったと思うが、さすがにそれも94, 95年になるとピークに達し、最近は減り始めている。

次に教育費であるが、これは90年代からずっと横ばいで、最近やや減少してきている。教育費の場合は人件費のウェイトが高いので、少子化による教員の定員削減の影響が出てきている。最初に、学校の新築・増改築が余り行われなくなることにより投資的経費が減り、次に都道府県レベルでは人件費が徐々に減少するという形になっている。逆に民生費はどんどん増加している。これは90年代にいわゆるゴールドプランが出て、厚生労働省関係で高齢者介護をどんどん整備しようとして政府として打ち出したので、これは景気に関係なく増加した。このグラフは99年度までなので介護保険の影響は出てきていない。

実はここ2年間、98, 99年度は生活保護費が伸びている。つまり生活保護費に関しては80年代中盤以降基本的に抑制措置がとられて非常に対象者が減少した。しかし、90年代後半になると対象者が増加して、生活保護費が再び増加してい

図表6 地方財政（普通会計）歳出の主な目的別分類費目

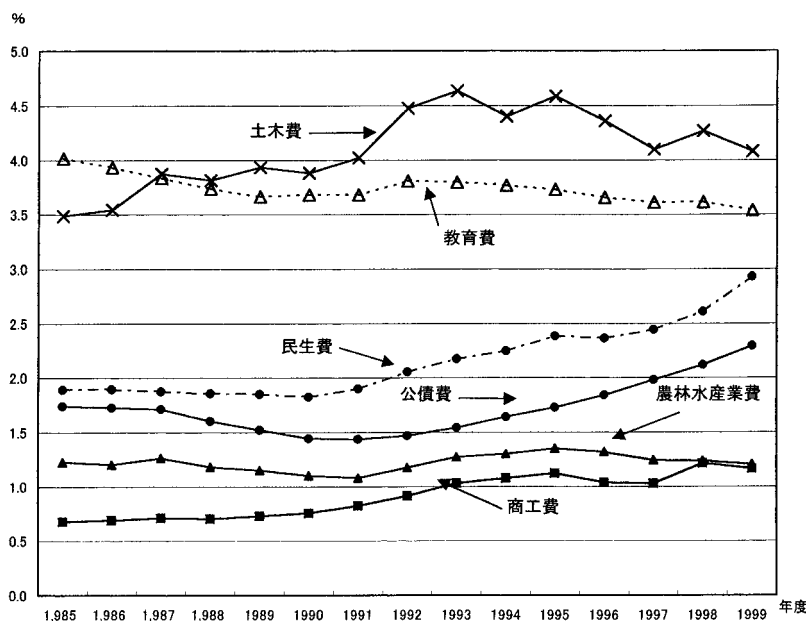


る。図表19に国庫支出金の内訳があるが、その中に生活保護費の国庫支出負担金がある。この動きを見ると、85年度が1兆1千億円、87年度から93年度までが約1兆円、これが96, 97, 98, 99年度に急激な増加をみせている。毎年1千億円程度伸びている。このような動きを見ると、最近では生活保護費の国庫負担率に変化がないので、これは正に支出の伸びに対応している。

公債費は、借金が増えているので、これも増加している。農林水産業費と商工費のいわゆる産業関係の歳出については、農林水産業費の方は95年度頃からやや減少し始めているのに対し、商工費の方はおおむね増加傾向が続いている。しかし農林水産業費と商工費の使われ方は全然違い、農林水産業の場合はほとんど農地整備というか土地改良、圃場整備等の建設事業が非常に大きな割合を占めており、また農業等の普及・改良や指導に関する人件費が入っている。商工費の方はほとんどが中小企業への貸付金である。都道府県、市町村レベルで、特に地場産業に対する融資がかなりある。貸付金の場合は返済されることを想定して行っており、「支出」と言っているのかという問題はあるが、景気の状態を見ながら伸びているという状況である。

目的別歳出をGDP比で見た場合（図表7）、教育費が下がり気味になってきて

図表7 地方財政（普通会計）歳出の主な目的別分類 [対GDP比]

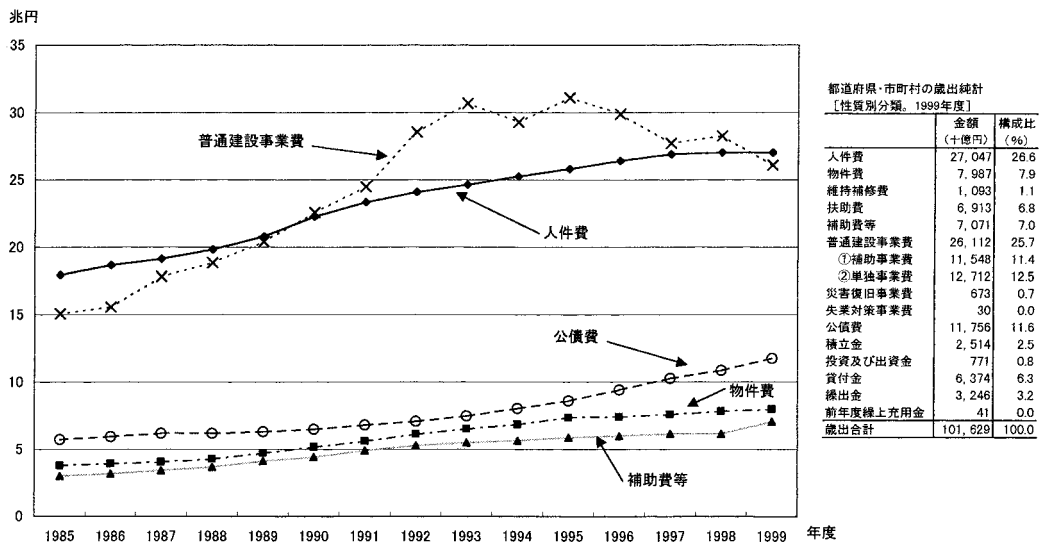


いる。土木費に関しては、これは政策によりかなり大きく変動している。民生費は上昇を続けており、公債費は80年代後半から90年代前半の景気の良い時期に一時的に減少したが、その後また急上昇を始めたということだけ確認しておく。

④主な性質別歳出

主な性質別歳出を金額とGDP比で見た場合、普通建設事業費が大きい(図表8)。土木費と農林水産関係の土地改良や学校の建物建設、役場の建設、これらは全て建設事業であるので、普通建設事業費に入ってくる。この動きは土木費の動きにほとんど規定されており、90年代の前半まで急上昇したが、その後建設事業全体としては95年度をピークとして低下してきている。それに対して人件費の方は、景気が悪くなったからといって、急に人員削減もできないので伸びているが、97年度ぐらいから横ばいに近付いてきている。公務員の定数も削減されてきており、特に教員等が減少してきており、全体の金額も横ばいになった。それに対して公債費は一貫して伸びている。物件費、補助費等も載せておいたが、物件費とはサー

図表8 地方財政(普通会計)歳出の主な性質別分類費目

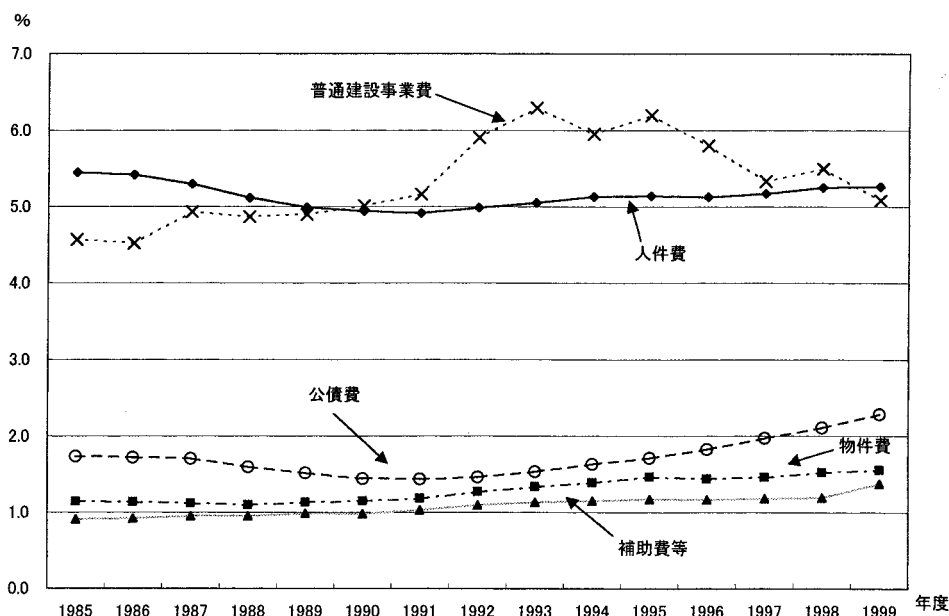


ビスを行うための役所の消耗品、備品、光熱費、食料費等である。これは人件費の伸びに対応しているとみてよいのではないか。補助費等は先ほど説明したように民間に対する補助金もあるが、公営企業に対する繰出金等も含まれており、全体として徐々に増えてきている。この関係については後ほど触れる。

図表9は対GDP比である。建設事業費については先ほどと変わりはないが、人件費も横ばいであるので、比率は横ばいとなっている。しかし残念ながら公債費だけは着々と伸びており、地方財政を圧迫している。

次に図表10であるが、これは性質別歳出を大都市（政令指定都市）、特別区（東京23区）、中核市、その他の市、町村に分けて見たものである。これを総額、人口1人当たりの金額及び全市町村の1人当たり金額を100とした時の比較を行ったものである。「規模の経済」等もあり、人口1人当たりの比較を行うことには抵抗感があるが、一定の参考にはなると思う。つまり、どのような経費について規模の経済が働いているかということが見えてくる。まず人件費についてであるが、人口1人当たりの人件費を見ると、大都市で人口1人当たり9万円。全市町村の

図表9 地方財政（普通会計）歳出の主な性質別分類費目〔対GDP比〕



平均が8万3千円であり、大都市が9%ほど多い。大都市と一番対照的なのは町村であり、この金額を見ると、9万7千円であり、平均を18%上回っている。政令指定都市と町村とでは事務配分が異なり比較の難しいところがあるが、大まかな比較は可能ではないかと思う。人件費の中の職員給は大都市と町村では逆転しており、大都市の方が多い。人件費の中で職員給に含まれないものは、市町村長の給料や議員の議員報酬、共済組合の負担金等があり、これらを含めると町村の方が多くなる。これは当然のことであるが、政令都市でも町村でも首長は1人であり、また議員数も人口1人あたりにすれば町村の方が多く、この金額は人口1人あたりで比較すると差が出てくる。この図表で一番人件費が安く済んでいるのは中核市であるが、全国平均と比較してプラス・マイナス1割程度に収まっており、意外と「規模の経済」の程度は小さい。

非常に大きな差が出てくるのが建設事業である。町村が一番多くて、次は大都市であり、少ないのは一般の市。中核市とその他の市との分かれ目は大体人口30万人で、人口が7、8万人から30万人ぐらいの都市までは、建設費が非常に少なくなっている。逆に町村は非常にたくさん建設事業を行っている。意外と政令指定都市もたくさん行っている。ただ政令指定都市の場合は、都道府県との役割分担で、都道府県がやるべきことを行っているという面もあり、そうした点で大きな金額となっていると思う。人件費で出てきた差よりも、建設費で出ている差はかなり大きい。その他、公債費が大都市と町村が大きくなっている。いわゆる普通の市、中小都市が一番少ない。

図表 10 性質別歳出に関する市町村の種類別比較 [1999 年度]

(単位: 億円)						
	大都市	特別区	中核市	その他の市	町村	全市町村
人件費	17,187	7,129	7,770	45,745	26,904	104,734
(うち 職員給)	(12,760)	(5,232)	(5,687)	(33,530)	(18,160)	(75,370)
物件費	9,258	4,332	4,109	24,588	16,533	58,820
維持補修費	1,631	303	451	2,485	1,316	6,186
扶助費	12,383	4,960	5,371	24,544	7,773	55,031
補助費等	10,233	1,649	3,029	19,942	16,984	51,839
普通建設事業費	23,695	3,944	10,217	43,800	37,894	119,551
(うち 補助事業費)	(9,118)	(894)	(3,002)	(13,277)	(13,240)	(39,531)
(単独事業費)	(13,149)	(2,822)	(6,793)	(28,118)	(21,919)	(72,801)
災害復旧事業費	83	0	99	809	2,337	3,329
公債費	12,942	2,114	4,949	23,152	17,052	60,209
積立金	2,216	1,132	1,190	7,744	6,561	18,843
投資及び出資金	1,714	113	124	960	515	3,427
貸付金	8,775	556	2,337	7,292	1,081	20,041
繰出金	3,768	1,376	2,406	14,704	8,048	30,301
全 体	103,885	27,510	42,052	215,924	143,137	532,508
[人口1人当たり額]						
(単位: 円)						
	大都市	特別区	中核市	その他の市	町村	全市町村
人件費	90,203	90,015	71,656	75,251	97,956	83,076
(うち 職員給)	(66,971)	(66,068)	(52,448)	(55,157)	(66,120)	(59,783)
物件費	48,593	54,697	37,890	40,447	60,197	46,656
維持補修費	8,561	3,828	4,155	4,088	4,793	4,907
扶助費	64,990	62,631	49,531	40,376	28,302	43,651
補助費等	53,707	20,827	27,937	32,806	61,839	41,118
普通建設事業費	124,363	49,805	94,227	72,051	137,970	94,828
(うち 補助事業費)	(47,856)	(11,290)	(27,683)	(21,841)	(48,206)	(31,356)
(単独事業費)	(69,012)	(35,632)	(62,642)	(46,254)	(79,807)	(57,746)
災害復旧事業費	437	2	916	1,330	8,511	2,640
公債費	67,924	26,696	45,642	38,085	62,086	47,758
積立金	11,631	14,295	10,975	12,739	23,887	14,946
投資及び出資金	8,995	1,433	1,145	1,580	1,875	2,718
貸付金	46,055	7,026	21,548	11,996	3,935	15,897
繰出金	19,778	17,368	22,188	24,188	29,302	24,035
合 計	545,237	347,361	387,810	355,201	521,148	422,386
[参考]人口(千人)						
	19,053	7,920	10,843	60,789	27,466	126,071
[人口1人当たり額について、全市町村平均を100とする指数]						
	大都市	特別区	中核市	その他の市	町村	全市町村
人件費	109	108	86	91	118	100
(うち 職員給)	(112)	(111)	(88)	(92)	(111)	(100)
物件費	104	117	81	87	129	100
維持補修費	174	78	85	83	98	100
扶助費	149	143	113	92	65	100
補助費等	131	51	68	80	150	100
普通建設事業費	131	53	99	76	145	100
(うち 補助事業費)	(153)	(36)	(88)	(70)	(154)	(100)
(単独事業費)	(120)	(62)	(108)	(80)	(138)	(100)
災害復旧事業費	17	0	35	50	322	100
公債費	142	56	96	80	130	100
積立金	78	96	73	85	160	100
投資及び出資金	331	53	42	58	69	100
貸付金	290	44	136	75	25	100
繰出金	82	72	92	101	122	100
合 計	129	82	92	84	123	100

注: 1) 一部事務組合の歳出は除いた。

2) 失業対策事業費および前年度繰上充用金は、表示を省略した。

3) 人口は、2000年3月31日現在の住民基本台帳人口を用いた。

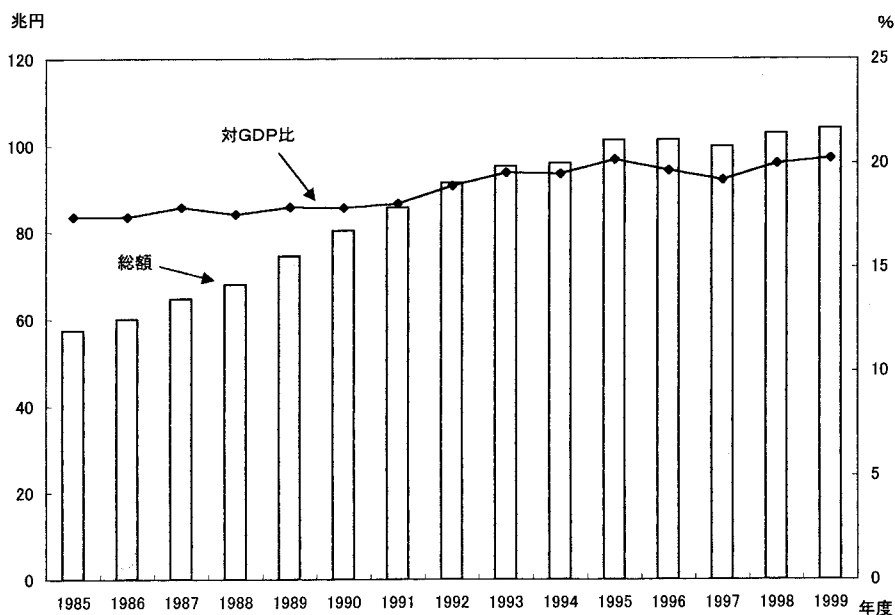
資料: 地方財政調査研究会編『地方財政統計年報』2001年版等により算出した。

(2) 歳入

①総額の推移（図表 11）

歳入は総額で歳出とほとんど変わらないので、先ほどの歳出と同じようなグラフになり、80年代の後半から90年代前半に掛けて急増した。対GDP比も90年代に上昇した。

図表 11 地方財政（普通会計）の歳入総額（金額と対GDP比）



②主な歳入項目

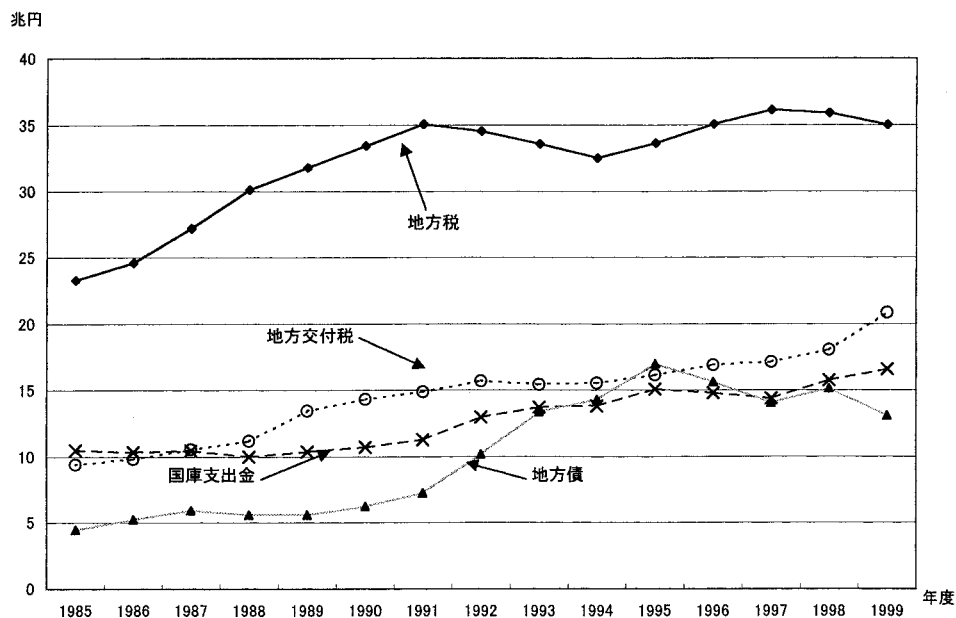
問題は中身である。歳入項目も色々あるが、大きいのは地方税、地方交付税、国庫支出金（つまり補助金）、それに地方債（借金）である。

図表 12 では金額を示している。地方税については 91 年度が第 1 のピークであり、それから 94 年度まで減少した。これはバブル崩壊後の不況で、減収になった。90 年代後半は、いったん増加したが、また減税等で、減ってきている。地方税の中身についてはこの後でまた触れる。地方交付税は、貧しい団体を助けるためにあるので、本来であれば地方税と逆の動きを示すはずである。しかし、考えてみると、地方交付税は国税の一定割合を地方に渡すのが原則であるので、結局

総額としては同じような動きになってしまう。ただし98、99年度は地方税と大きく異なる動きをしている。地方財政が非常に悪化したので、とにかく借入をしてでも何とかしなければいけないということで、地方交付税として国からもらうお金は少ないが、借金をして地方交付税を穴埋めしようということになった。それで何とか地方の運営を保っている。国庫支出金は、80年代後半に補助率引下げがあり、いったん減ったが、それがまた増え始めている。地方分権を考える時に、補助金を削らなければいけないという議論もあるが、しかし現実問題として97年度に少し減ったが98、99年度にまた増えている。その中身についてはこの後で詳しく検証したい。

地方債、つまり借金であるが、さすがにバブル期の80年代後半から末に掛けては、税収が豊かに入ってきたので、地方債の発行はかなり抑えめであった。しかし90年代に入り、特に95年度まで、景気対策と減収補填のため、急激に借金が増えた。逆に国の方も地方に対してどんどん借金をしろと奨励したような面もある。本来地方債は国の許可制度があり、地方は自由に借金ができない。地方が勝

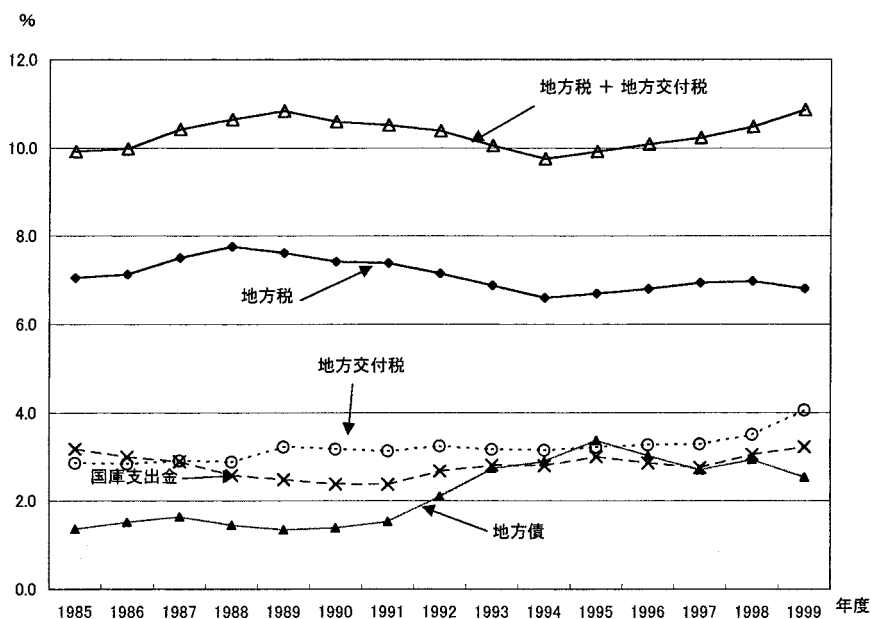
図表 12 地方財政（普通会計）の主な歳入項目



手に借金をして赤字を作ったのではなくて、国が借金を認めてしまったということ、あるいは景気対策としてどんどんやれといったこともあり、増加した。この借金の中身についても後で詳しく検証したい。

図表 13 は歳入項目別の GDP 比であるが、地方税に関しては対 GDP 比でピークとなっているのは88年度であり、そこからなだらかに下がってきている。地方税の充実ということも分権改革の課題であるが、実際には実現できていない。地方交付税は 98、99 年度に増えたが、一応地方税と地方交付税が自由に使える一般財源となっているので、この両者を合計してみると、94年度が底になっていて徐々に上がっている。地方が使える収入は全体として大きく伸びているというわけではないが、しかし GDP 比で見るとだんだん上昇している。

図表 13 地方財政（普通会計）の主な歳入項目 [対 GDP 比]

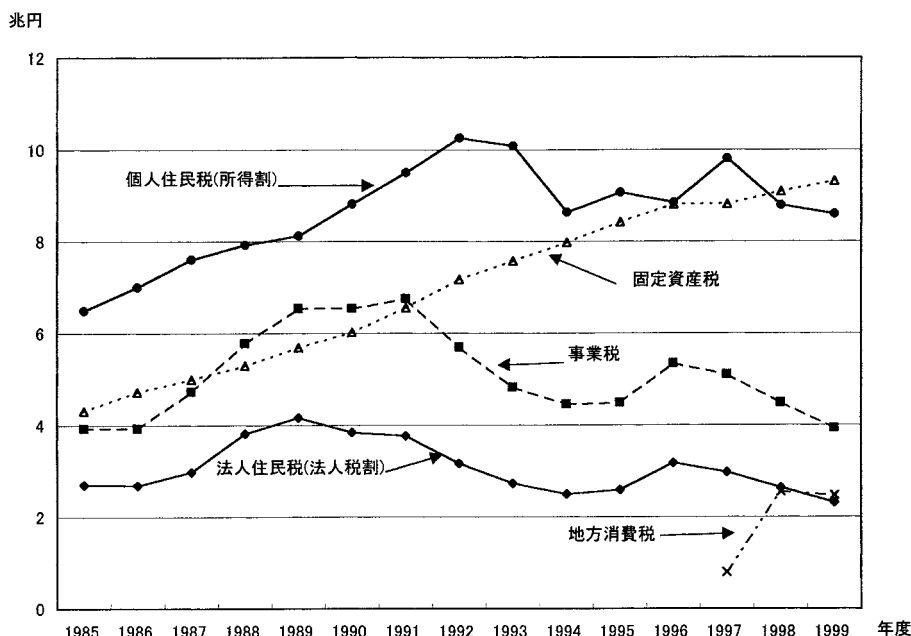


③地方税 (図表 14)

地方税は種類が多いが、その中身について主なものを五つだけ取り上げてみた。まず個人住民税 (所得割)、つまり地方レベルの所得税であるが、このグラフは都道府県の分と市町村の分を合計したものである。好景気及び税収への影響は遅れ

て出ることから個人住民税は92年度まで増加したが、その後変調をきたした。減収になったと同時に減税をしたこともあり、それも税収が減る要因になった。一時97年度に持ち直したが、その後再び減少した。減税と景気後退を受けて個人住民税は低下傾向と言える。事業税は、所得に対して課税している関係で景気による変動が大きすぎるということで、最近は外形標準化の話があるが、確かに非常に大きく変動している。一番景気のいい影響が出た91年度は7兆円程度の税収があったが、今では4兆円を切るようなところまで落ち込んでいる。このように落ち込んだことが、大都市圏といわれている東京、大阪、愛知、神奈川といった都府県が財政危機に陥った原因である。ただし事業税の場合も、実は減税をしている。減収の上に更に減税ということがあり、更に税収が減るという傾向が出てきた。法人住民税（法人税割）であるが、これは法人税に対する付加税として上乗せして課税されるものである。これも大きな傾向としては事業税と同じような流れとなっている。97年度に導入された地方消費税は98年度から大体2兆5千億円の税収となっている。これは所得課税ほど景気の影響は受けない。

図表 14 主な地方税の推移



次に固定資産税であるが、これだけがこのグラフの中で唯一順調に増えている。固定資産税の場合、当然地価が下がれば固定資産税も下がると思われるのであるが、実は負担調整措置のためにそうならない。つまり地価の変動に合わせて本来固定資産税は動くはずであるが、バブルの時に急激に地価が変動したので、その負担が余り増えないようにしようとして、負担の変化をかなり遅らせるような措置をとり、その措置をどんどん強化していった。今度は地価が下がり始めても、その措置が効いているために、逆に地価が下がる時も固定資産税は上がってしまう。地価が上がる時の負担調整措置は負担軽減になったが、地価が下がっている時の負担調整措置は、負担する側から見ると悪い方向に、税金を集める側から見ると有難い方向に作用していることが、固定資産税の統計を見ると明らかに分かる。これだけ地価が大きく変動したのに固定資産税が一貫して順調に増えているのは一見すると変な感じがするが、これは負担調整という考え方をどのようにしたらよいかという問題である。しかし、固定資産税は市町村の税金になっており、余り急激に変動されても困るという立場もある。そこに難しい問題が隠れていると思う。

④地方交付税

地方交付税に関して簡単に説明すると、基準財政需要額と基準財政収入額との差を埋める、つまり標準的な財政需要と標準的な財政収入を計算してその差額を埋めるというのが地方交付税である。標準的な財政需要がどれ位伸びてきたかを確認したのが図表 15 である。大まかに言うと、経常経費、投資的経費、その他（ほとんど公債費）を見ると、経常経費は着実に伸びている。対 GDP 比で見ても過去 10 年ほどで約 1% 増えている。投資的経費の方は景気政策により大きく変動するところがあり、増減が見られる。「その他」の公債費の方は、だんだん公債費が増えるということは分かっているので、それに合わせて増えている。

基準財政需要額については旧自治省、現総務省にある資料を用いて図表 16 に整理した。詳細な説明は省くが、図表 16 の項目 D（構成比）を見てもらいたい。基準財政需要額といわれる標準的なサービスの中で、経常経費が 3 分の 2、4 分の 1 が投資的経費、その他が公債費である。しかし投資的経費の中に事業費補正とい

う項目がある。公共投資を行い、それを地方交付税措置という形で後で面倒をみる、つまり借金を返す時に面倒をみてやろうというのが事業費補正であり、それがこの中にかなり入ってきている。金額では大体3兆円、これは公共投資誘導装置として効いている。本来自分の資金で事業をやれと言われたら断るが、後で何とかするからと言われた事業を行うという、補助金的要素がこの事業費補正である。このようなものが含まれている。

次に図表17は、基準財政需要額の地域間比較を行ったものである。東京、愛知、神奈川、大阪は財政力の強い大都市圏で、財政力が一番弱いと思われる11県は表の下に並べた県である。これを都道府県レベルと市町村レベルとに分けて、図表の最後に都道府県と市町村との合計を載せてある。

都道府県と市町村の合計の基準財政需要額は47兆円で、これは地方税と地方交付税及び一部地方譲与税により賄うべき標準的サービスの内容である。その構成比を見ると、例えば経常経費は4都府県だけで25%を占める。4都府県の人口は95年の国勢調査で全国の28%を占めている（右下の参考欄）が、基準財政需要額については大体26%を占めている。それに対して、下の11県は人口シェアが9.7%、経常経費については12%を占めている。「規模の経済」が多少効いていると言える。これに対して、投資的経費は公共投資やその後始末をするための公債費のために基準財政需要額を計算したものである。ここでは、事業費補正の影響が大きく、4都府県の投資的経費が17%、下の11県の合計が15%とかなり接近してきている。投資的経費に関しては下の11県がかなり割高になっている。人口1人当たりの数字をD欄に示してあるが、人口1人当たり全国平均の基準財政需要額は37万円。経常経費について11県と4都府県との倍率を見ると、11県が4都府県の約1.4倍である。しかし投資的経費で見るとこの倍率が約2.6倍、特に事業費補正では約2.9倍となり、投資的経費のところでこの制度はかなり11県に対して傾斜的に配分されている。この制度の善し悪しは別として、数字としてはこのようになっていることを確認したい。

以上、基準財政需要額という形で地方交付税制度の中身を見た。

図表 15 基準財政需要額の推移

	年度	金 額 (億円)				対GDP比 (%)			
		経常経費	投資的経費	その他	合 計	経常経費	投資的経費	その他	合 計
都道府県	1991	121,545	46,000	21,931	189,476	2.6	1.0	0.5	4.0
	1992	128,557	50,023	14,201	192,781	2.7	1.0	0.3	4.0
	1993	134,365	51,739	6,829	192,933	2.8	1.1	0.1	4.0
	1994	137,491	47,348	6,697	191,608	2.8	1.0	0.1	3.9
	1995	140,007	46,044	7,760	193,797	2.8	0.9	0.2	3.9
	1996	142,622	47,904	9,017	199,549	2.8	0.9	0.2	3.9
	1997	145,477	51,738	10,200	207,436	2.8	1.0	0.2	4.0
	1998	147,488	51,581	13,891	212,980	2.9	1.0	0.3	4.1
	1999	149,507	53,312	13,048	215,894	2.9	1.0	0.3	4.2
	2000	153,476	49,177	18,445	221,098	3.0	1.0	0.4	4.3
	2001	152,659	45,379	20,030	218,068	2.9	0.9	0.4	4.2
		(156,298)	(48,969)	(20,030)	(225,297)	(3.0)	(0.9)	(0.4)	(4.3)
市町村	1991	121,395	51,001	18,988	191,384	2.6	1.1	0.4	4.0
	1992	131,489	56,601	21,772	209,772	2.7	1.2	0.5	4.3
	1993	138,517	61,136	12,603	212,256	2.8	1.3	0.3	4.4
	1994	143,211	61,691	9,785	214,424	2.9	1.3	0.2	4.4
	1995	148,038	63,237	11,380	222,412	2.9	1.3	0.2	4.4
	1996	151,908	64,872	12,388	229,149	2.9	1.3	0.2	4.4
	1997	156,556	67,488	13,389	237,411	3.0	1.3	0.3	4.6
	1998	160,708	67,023	16,848	244,537	3.1	1.3	0.3	4.8
	1999	164,266	68,071	15,711	248,032	3.2	1.3	0.3	4.8
	2000	165,743	64,617	18,711	249,071	3.2	1.3	0.4	4.8
	2001	164,060	61,704	19,068	244,832	3.2	1.2	0.4	4.7
		(168,305)	(64,728)	(19,068)	(252,101)	(3.2)	(1.2)	(0.4)	(4.9)
合 計	1991	242,940	97,000	40,919	380,860	5.1	2.0	0.9	8.0
	1992	260,056	106,524	35,973	402,553	5.4	2.2	0.7	8.3
	1993	272,882	112,875	19,432	405,189	5.6	2.3	0.4	8.3
	1994	280,702	109,039	16,482	406,033	5.7	2.2	0.3	8.2
	1995	288,045	109,281	19,140	416,209	5.7	2.2	0.4	8.3
	1996	294,530	112,776	21,405	428,698	5.7	2.2	0.4	8.3
	1997	302,033	119,225	23,039	444,847	5.8	2.3	0.4	8.6
	1998	308,196	118,604	30,739	457,516	6.0	2.3	0.6	8.9
	1999	313,773	121,383	28,759	463,925	6.1	2.4	0.6	9.0
	2000	319,219	113,795	37,155	470,169	6.2	2.2	0.7	9.2
	2001	316,719	107,083	39,098	462,900	6.1	2.1	0.8	8.9
		(324,603)	(113,696)	(39,098)	(477,397)	(6.3)	(2.2)	(0.8)	(9.2)

注: 1) 交付団体と不交付団体の合計であり、錯誤措置額を含む。

2) () 内は、2001年度について、臨時財政対策債を基準財政需要額に含めた場合の数値。

資料: 『地方財政』各年9月号掲載論文「普通交付税の算定方法の改正について(基準財政需要額)」、内閣府経済社会総合研究所編『国民経済計算年報』2001年版および「平成13年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」(2001年1月31日、閣議決定)に基づいて作成した。

図表 16 地方交付税（普通交付税）の基準財政需要額 [2000 年度]

A. 都道府県

(単位: 億円)

	経常 経費	投資的 経費	(うち 事業費補正)	その他	合 計
警察費	24,097				24,097
土木費	7,632	24,574	(5,535)		32,206
うち 道路橋りょう費	5,408	15,138	(2,887)		20,546
教育費	69,450	2,556	(267)		72,006
うち 小学校費	22,476				22,476
中学校費	12,867				12,867
高等学校費	20,477	2,137	(267)		22,614
厚生労働費	28,138	1,093			29,232
うち 社会福祉費	7,405	476			7,881
衛生費	6,619				6,619
高齢者保健福祉費	11,723	617			12,340
産業経済費	9,489	6,276	(784)		15,765
うち 農業行政費	4,226	4,309	(613)		8,535
商工行政費	3,923				3,923
その他の行政費	14,670	14,678	(2,659)		29,347
公債費				18,326	18,326
農山漁村地域活性化対策費				135	135
合 計	153,476	49,177	(9,245)	18,461	221,114

B. 市町村

(単位: 億円)

	経常 経費	投資的 経費	(うち 事業費補正)	その他	合 計
消防費	17,312				17,312
土木費	15,532	30,169	(7,652)		45,701
うち 道路橋りょう費	7,286	14,901	(1,371)		22,187
下水道費	2,564	4,748	(4,210)		7,312
教育費	26,608	7,212	(3,479)		33,820
うち 小学校費	9,214	4,072	(2,059)		13,286
中学校費	4,712	2,304	(1,407)		7,016
高等学校費	1,319	96	(12)		1,416
厚生労働費	59,708	4,879	(1,688)		64,587
うち 社会福祉費	9,385	1,268			10,652
保健衛生費	11,207				11,207
高齢者保健福祉費	19,919	935			20,854
清掃費	13,822	2,676	(1,688)		16,498
産業経済費	5,813	3,790	(230)		9,603
うち 農業行政費	2,729	2,759	(187)		5,488
商工行政費	2,398				2,398
その他の行政費	40,771	18,567	(5,113)		59,338
公債費				18,155	18,155
農山漁村地域活性化対策費				585	585
合 計	165,743	64,617	(18,162)	18,741	249,101

図表 16 (続) 地方交付税(普通交付税)の基準財政需要額 [2000 年度]

C. 都道府県と市町村の合計

(単位:億円)

	経常 経費	投資的 経費	(うち 事業費補正)	その他	合 計
警察費	24,097				24,097
消防費	17,312				17,312
土木費	23,164	54,743	(13,187)		77,907
うち 道路橋りょう費	12,695	30,039	(4,259)		42,734
下水道費	2,564	4,748	(4,210)		7,312
教育費	96,058	9,768	(3,745)		105,826
うち 小学校費	31,691	4,072	(2,059)		35,762
中学校費	17,579	2,304	(1,407)		19,883
高等学校費	21,796	2,233	(278)		24,029
厚生労働費	87,846	5,972	(1,688)		93,818
うち 社会福祉費	16,789	1,744			18,534
保健衛生費(衛生費)	17,826				17,826
高齢者保健福祉費	31,642	1,552			33,194
清掃費	13,822	2,676	(1,688)		16,498
産業経済費	15,301	10,066	(1,014)		25,368
うち 農業行政費	6,955	7,068	(800)		14,023
商工行政費	6,320				6,320
その他の行政費	55,440	33,245	(7,772)		88,685
公債費				36,482	36,482
農山漁村地域活性化対策費				721	721
合 計	319,219	113,795	(27,406)	37,202	470,216

D. 構成比(都道府県と市町村の合計)

(単位:%)

	経常 経費	投資的 経費	(うち 事業費補正)	その他	合 計
警察費	5.1				5.1
消防費	3.7				3.7
土木費	4.9	11.6	(2.8)		16.6
教育費	20.4	2.1	(0.8)		22.5
厚生労働費	18.7	1.3	(0.4)		20.0
産業経済費	3.3	2.1	(0.2)		5.4
その他の行政費	11.8	7.1	(1.7)		18.9
公債費				7.8	7.8
農山漁村地域活性化対策費				0.2	0.2
合 計	67.9	24.2	(5.8)	7.9	100.0

注: 1) 数値は、錯誤分調整前のもの。

2) 費目の内訳は、主なもののみを示した。

3) 補正係数の影響は、事業費補正による増加額のみを示した。

資料: 自治省財政局『地方交付税等関係計数資料』2000年度(Ⅰ)・(Ⅱ)。

図表 17 基準財政需要額の地域間比較 [2000 年度]

(都道府県レベルで財政力指数が0.8以上の4都府県と0.3未満の11県との比較)

A. 都道府県

(単位: 億円)

	経常 経費	投資的 経費	(うち 事業費補正)	その他	合 計
東京都	14,248	2,346	(683)	1,180	17,774
愛知県	6,855	1,310	(229)	871	9,036
神奈川県	7,262	1,065	(128)	665	8,992
大阪府	8,734	1,254	(236)	1,033	11,021
4 都府県合計	37,098	5,976	(1,276)	3,748	46,822
岩手県	2,339	1,133	(224)	349	3,821
長崎県	2,347	895	(187)	353	3,595
和歌山県	1,741	840	(185)	205	2,786
青森県	2,292	1,090	(235)	316	3,699
徳島県	1,473	751	(136)	222	2,446
宮崎県	1,848	888	(159)	294	3,031
秋田県	1,935	1,113	(259)	346	3,394
沖縄県	2,143	616	(43)	166	2,926
鳥取県	1,234	670	(125)	174	2,078
島根県	1,561	892	(163)	283	2,736
高知県	1,558	833	(130)	295	2,687
11 県合計	20,473	9,722	(1,847)	3,004	33,199
全国合計	153,476	49,177	(9,245)	18,461	221,114

[構成比 (%)]

4 都府県合計	24.2	12.2	(13.8)	20.3	21.2
11 県合計	13.3	19.8	(20.0)	16.3	15.0

B. 市町村

(単位: 億円)

	経常 経費	投資的 経費	(うち 事業費補正)	その他	合 計
東京都	16,014	4,104	(483)	2,094	22,212
愛知県	8,096	2,949	(747)	842	11,886
神奈川県	9,480	3,188	(654)	1,524	14,192
大阪府	10,880	3,565	(986)	1,266	15,711
4 都府県合計	44,470	13,806	(2,870)	5,726	64,002
岩手県	2,183	1,028	(289)	235	3,446
長崎県	2,290	976	(367)	265	3,531
和歌山県	1,532	598	(160)	204	2,335
青森県	2,225	928	(288)	212	3,364
徳島県	1,224	473	(101)	146	1,843
宮崎県	1,661	700	(192)	184	2,544
秋田県	1,967	827	(200)	237	3,030
沖縄県	1,807	533	(134)	98	2,438
鳥取県	912	438	(171)	105	1,456
島根県	1,296	621	(204)	235	2,151
高知県	1,340	561	(161)	220	2,122
11 県合計	18,437	7,682	(2,267)	2,143	28,262
全国合計	165,743	64,617	(18,143)	18,741	249,101

[構成比 (%)]

4 都府県合計	26.8	21.4	(15.8)	30.6	25.7
11 県合計	11.1	11.9	(12.5)	11.4	11.3

図表 17 (続) 基準財政需要額の地域間比較 [2000 年度]

(都道府県レベルで財政力指数が0.8以上の4都府県と0.3未満の11県との比較)

C. 都道府県と市町村の合計

(単位: 億円)

	経常 経費	投資的 経費	(うち 事業費補正)	その他	合 計
東京都	30,263	6,450	(1,166)	3,274	39,987
愛知県	14,951	4,259	(975)	1,713	20,922
神奈川県	16,741	4,254	(782)	2,189	23,184
大阪府	19,614	4,820	(1,222)	2,298	26,732
4 都府県合計	81,568	19,782	(4,146)	9,475	110,824
岩手県	4,522	2,161	(513)	584	7,267
長崎県	4,638	1,871	(554)	618	7,127
和歌山県	3,274	1,439	(346)	409	5,121
青森県	4,517	2,017	(523)	529	7,063
徳島県	2,696	1,223	(237)	368	4,288
宮崎県	3,509	1,589	(351)	478	5,575
秋田県	3,902	1,940	(459)	583	6,425
沖縄県	3,951	1,149	(178)	265	5,364
鳥取県	2,146	1,109	(296)	279	3,534
島根県	2,856	1,513	(368)	518	4,887
高知県	2,899	1,394	(290)	516	4,809
11 県合計	38,909	17,404	(4,115)	5,147	61,461
全国合計	319,219	113,795	(27,387)	37,202	470,216

[構成比 (%)]

4 都府県合計	25.6	17.4	(15.1)	25.5	23.6
11 県合計	12.2	15.3	(15.0)	13.8	13.1

D. 人口1人当たり額 [都道府県と市町村の合計]

(単位: 円)

	経常 経費	投資的 経費	(うち 事業費補正)	その他	合 計	[参考] 人口
東京都	257,038	54,782	(9,904)	27,809	339,629	11,773,602
愛知県	217,673	62,005	(14,202)	24,938	304,615	6,868,336
神奈川県	203,023	51,584	(9,483)	26,551	281,157	8,245,902
大阪府	222,952	54,788	(13,895)	26,127	303,867	8,797,268
4 都府県平均	228,577	55,435	(11,618)	26,551	310,562	35,685,108
岩手県	318,559	152,222	(36,156)	41,147	511,928	1,419,505
長崎県	300,178	121,110	(35,835)	39,997	461,285	1,544,934
和歌山県	302,992	133,167	(31,983)	37,861	474,021	1,080,435
青森県	304,864	136,157	(35,302)	35,680	476,701	1,481,663
徳島県	323,928	146,972	(28,464)	44,238	515,137	832,427
宮崎県	298,416	135,106	(29,841)	40,655	474,177	1,175,819
秋田県	321,496	159,828	(37,817)	48,052	529,377	1,213,667
沖縄県	310,243	90,214	(13,966)	20,785	421,242	1,273,440
鳥取県	349,007	180,280	(48,157)	45,387	574,674	614,929
島根県	370,270	196,075	(47,683)	67,163	633,508	771,441
高知県	354,919	170,744	(35,569)	63,147	588,810	816,704
11 県平均	318,278	142,367	(33,657)	42,101	502,746	12,224,964
全国平均	254,215	90,622	(21,810)	29,627	374,464	125,570,245
人口シェア(%)						
11 県 / 4 都府県	1.392	2.568	(2.897)	1.586	1.619	
						4都府県 28.4
						11県 9.7

注: 1) 人口は、1995年の国勢調査人口を用いた。

資料: 自治省財政局『地方交付税等関係計数資料』2000年度 (Ⅰ)・(Ⅱ) より算出。

⑤国庫支出金（図表 18、19）

次に国庫支出金、つまり補助金を確認してみたい。これは全体的な流れとしては先ほど説明した通りである。国から資金をもらうのは都道府県が多く、都道府県が10兆円程度、市町村が大体6兆5千億円程度となっており、その金額は図表18のように推移している。その中身について示したのが図表19である。やはり大きいのは建設事業費の補助金であり、最近の数字で見ると大体6兆1千億円程度である。90年代に普通建設事業費の補助金が非常に増えて、90年度に3兆5千億円であったものが93年度に6兆円、96年度が6兆3千億円で、この辺りがピークとなっている。これに対して、もう一つ大きい補助金が義務教育費国庫負担金、つまり小中学校の先生の給料の半分以上を国が負担するという制度。これは大体2兆8千億円、最近では3兆円とほぼ横ばいである。やはり国庫支出金の面でも建設事業関係が90年代の前半に伸びていることが確認できる。

図表 18 国庫支出金の推移

(単位:億円)				[対GDP比(%)]			
年度	都道府県	市町村	純計	年度	都道府県	市町村	純計
1984	70,693	35,320	106,013	1984	2.3	1.1	3.4
1985	70,982	34,093	105,074	1985	2.2	1.0	3.2
1986	70,826	32,822	103,648	1986	2.1	1.0	3.0
1987	71,931	32,889	104,820	1987	2.0	0.9	2.9
1988	68,234	31,916	100,150	1988	1.8	0.8	2.6
1989	70,437	33,331	103,768	1989	1.7	0.8	2.5
1990	73,652	33,659	107,311	1990	1.6	0.7	2.4
1991	76,945	35,882	112,826	1991	1.6	0.8	2.4
1992	88,384	41,335	129,719	1992	1.8	0.9	2.7
1993	92,464	44,790	137,255	1993	1.9	0.9	2.8
1994	94,091	44,077	138,168	1994	1.9	0.9	2.8
1995	99,947	50,811	150,758	1995	2.0	1.0	3.0
1996	98,253	49,555	147,808	1996	1.9	1.0	2.9
1997	95,401	48,323	143,724	1997	1.8	0.9	2.8
1998	101,638	55,812	157,451	1998	2.0	1.1	3.1
1999	101,063	64,927	165,990	1999	2.0	1.3	3.2

資料:総務省(旧自治省)編『地方財政白書』各年版、内閣府経済社会総合研究所編『国民経済計算年報』2001年版。

図表 19 国庫支出金の内訳

(単位:億円)

	1984年度	1987年度	1990年度	1993年度	1996年度	1997年度	1998年度	1999年度
義務教育費	24,102	24,716	27,962	28,368	29,681	30,109	30,116	30,002
生活保護費	11,846	10,399	10,087	10,349	11,619	12,348	12,920	13,908
児童保護費	4,533	3,314	4,003	4,670	5,279	5,585	5,924	6,182
老人保護費	2,547	1,948	2,476	3,136	3,956	4,310	4,537	4,700
普通建設事業費	43,338	43,749	35,471	60,485	63,013	58,502	63,039	61,068
災害復旧事業費	4,316	3,524	4,528	4,057	4,727	2,817	3,109	4,114
国庫支出金合計	106,013	104,820	107,311	137,255	147,808	143,724	157,451	165,990

注: 1) 内訳は、主なもののみを示した。

資料: 総務省(旧 自治省)『地方財政白書』各年版。

ここで補助金のあり方について考えてみたい。例えば、自家用車の使い勝手という面では、東京は非常に使い勝手の悪いところで、自動車で移動するよりも地下鉄等で移動した方が速い。地方では自動車の方が便利である。自動車税の税収を見ていると、東京よりも地方圏の方が人口1人当たりでは高くなっている。つまり一家に2台程度車がある。公共交通機関がない代わりにマイカーでということになる。地域地域の特性というものはあると思う。例えば、農村部、山村部での公共交通機関について考えてみる。運転できないという人も当然いるが、民間のバスが走るかという、利益が出ないのでなかなか走らない。そうすると村営バスか何かを民間の会社から借り上げて運営してもらい、赤字を補填するために税金を使わざるを得ない。これは税金をつぎ込んででもやらなければいけない。地域によってニーズはバラバラであるので、これを補助金といった全国画一的な制度の中に取り込むのでは何千種類もの基準があっても足りない。その辺りを調整するシステムを考えると、何らかの形で自由に使える資金にしてやらないと、なかなか地方分権なり、公共サービスの適正化はできないと思う。

⑥地方債 (図表 20、21)

その次が地方債であるが、借金の残高がどのようになっているか。まず、地方の借金がどの程度あるかについて、第三セクターを除いて、普通会計と企業債等の合計で見ると、85年度には68兆円であったものが、99年度は183兆円になっている(図表20)。対GDP比でも20%台であったものが、90年代に大きく伸びて99年度で35%になっている。国ほどではないが、かなりの借金である。その

中身であるが、最近では単独事業が増えており、普通会計で120兆円の借金のうち、単独事業による借金が50兆円程度ある。このように急激に単独事業で借金をしてよいものかと思うが、先ほど説明したように、借金をしてもよい、後で地方交付税で何とかするという国の方針が最近はあり、そうしたことに乗って借金をどんどん増やしてしまった影響が出ている。さすがに最近では、それに対する反省も出てきているというところが見られる。その他、公営住宅、義務教育費、あるいはごみ処理、厚生福祉施設等もあるが、一般単独事業という名前で行われているものが非常に多い。それから一般公共事業、つまり補助事業で行われているものもそれにつれて増えてきているという現実がある。それから公営事業の場合は、借金は最近増えているものはほとんど下水道事業である。下水道を整備しようという政策も国がずっと推進してきており、それに乗っかって下水道の借金はいくら増えてもよいという感じがあり、ぐっと伸びて99年度で30兆円の借金となっている。

以上が普通会計の状況である。やはり、地方債の元利償還を後で地方交付税で埋めましょうという措置を色々としているために問題が生じてきていると言える。

図表 20 地方債の現在高

(単位:億円)				[対GDP比(%)]			
年度	普通会計債	企業債等	合 計	年度	普通会計債	企業債等	合 計
1985	427,712	252,712	680,424	1985	13.0	7.7	20.6
1986	449,565	269,558	719,123	1986	13.0	7.8	20.9
1987	476,697	285,950	762,647	1987	13.2	7.9	21.1
1988	500,426	302,474	802,900	1988	12.9	7.8	20.7
1989	522,998	317,699	840,697	1989	12.5	7.6	20.2
1990	550,981	333,822	884,804	1990	12.2	7.4	19.6
1991	586,899	353,732	940,632	1991	12.4	7.5	19.8
1992	650,452	378,293	1,028,745	1992	13.5	7.8	21.3
1993	704,647	407,998	1,112,645	1993	14.5	8.4	22.8
1994	804,612	437,258	1,241,871	1994	16.3	8.9	25.2
1995	928,636	467,654	1,396,290	1995	18.5	9.3	27.8
1996	1,032,912	496,605	1,529,517	1996	20.0	9.6	29.7
1997	1,114,964	523,638	1,638,602	1997	21.4	10.1	31.5
1998	1,200,719	552,517	1,753,236	1998	23.3	10.7	34.1
1999	1,255,997	576,803	1,832,800	1999	24.5	11.2	35.7

資料:総務省(旧自治省)編『地方財政白書』各年版、内閣府経済社会総合研究所編『国民経済計算年報』2001年版。

図表 21 地方債現在高の内訳

	(単位:億円)				[参考]
	1985年度	1990年度	1995年度	1999年度	1999年度 発行額(億円)
一般公共事業債	28,435	34,384	105,617	215,176	36,037
一般単独事業債	114,152	156,711	358,744	503,553	52,594
公営住宅建設事業債	33,675	37,475	46,320	51,771	3,834
義務教育施設整備事業債	50,405	54,675	58,572	54,017	3,009
公共用地先行取得等事業債	20,494	18,617	28,404	26,332	2,310
一般廃棄物処理事業債	13,258	14,815	32,460	43,464	4,599
厚生福祉施設整備事業債	14,550	16,811	23,815	24,699	1,643
過疎対策事業債	11,451	13,975	19,145	24,077	3,196
財源対策債	64,805	40,421	23,243	28,406	3,492
減収補てん債	13,672	12,846	51,692	67,114	5,490
減税補てん債	-	-	30,802	57,537	3,095
普通会計債の合計	427,712	550,981	928,636	1,255,997	130,733
病院事業	12,857	16,298	25,577	34,895	3,298
水道事業	75,120	87,753	102,547	115,489	7,187
下水道事業	92,330	145,435	229,461	302,021	25,899
交通事業	32,089	38,812	42,288	43,814	2,566
企業債等の合計	252,712	333,822	467,654	576,803	47,816

注: 1) 内訳は、主なもののみを示した。

資料: 総務省(旧 自治省)『地方財政白書』各年版。

3. 公営事業会計

(1) 全体

公営事業に一体どのようなものがあるかについて図表22に示しているが、公営企業とその他というように分けられる。まず地方公営企業という中に更に二つあり、「法適用企業」と「法非適用企業」という分類がある。法適用とはいわゆる企業会計方式をとっている企業であり、収益的収支と資本的収支を完全に分けている。法非適用は、一応収支を分けてはいるがいわゆる一般の官庁会計方式が入っており、発想としてはかなり現金主義に近い企業である。この両者が公営企業の中に混在しており、このような点にも多少問題があるのではないかと思う。実は、最近非常に伸びている下水道が法適用と法非適用に分かれており、この点で問題が複雑になっている。他の地方公営企業について先に見ておくと、収益事業とは先ほど述べたギャンブル関係であり、宝くじといったものもここに入ってくる。最近地方の競馬はかなり赤字続きで撤退するところも出てきており、全体の金額が小さくなってきている。国民健康保険については、後でも触れるが、高齢化の問題があり規模が拡大してきている。それから老人保健医療であるが、最近医療制度改革で大きな問題に

なっている老人医療は市町村の会計なので、その規模は非常に拡大してきている。そのようなものがあるので地方公営事業の金額は数字で見ると85年度から99年度までの間に非常に拡大してきており、2倍近い数字となっている。ただこれは地方公共サービスをやっているというよりは、医療に見られるように所得の再分配である。要するに、保険料・税を集めて、それを病気なり怪我なりした人に医療費として支払うという形である。もう一つ伸びているのは先ほど説明した下水道関係である。

図表 22 地方公営事業の支出

(単位:億円)

	1985年度	1990年度	1995年度	1999年度
地方公営企業	120,488	161,472	221,032	224,555
(法適用企業)	(91,503)	(120,008)	(153,963)	(152,575)
(法非適用企業)	(28,986)	(41,463)	(67,069)	(71,980)
収益事業	35,792	58,740	52,436	45,940
国民健康保険事業	48,567	59,440	72,306	85,228
老人保健医療事業	40,664	58,143	85,682	111,075
公益質屋事業	8	6	3	0
農業共済事業	559	483	566	327
交通災害共済事業	198	206	192	175
公立大学附属病院事業	1,053	1,550	1,965	2,252
合 計	247,329	340,040	434,182	469,552

[対GDP比(%)]

	1985年度	1990年度	1995年度	1999年度
地方公営企業	3.65	3.58	4.40	4.37
(法適用企業)	(2.77)	(2.66)	(3.07)	(2.97)
(法非適用企業)	(0.88)	(0.92)	(1.34)	(1.40)
収益事業	1.08	1.30	1.04	0.89
国民健康保険事業	1.47	1.32	1.44	1.66
老人保健医療事業	1.23	1.29	1.71	2.16
公益質屋事業	0.00	0.00	0.00	0.00
農業共済事業	0.02	0.01	0.01	0.01
交通災害共済事業	0.01	0.00	0.00	0.00
公立大学附属病院事業	0.03	0.03	0.04	0.04
合 計	7.50	7.55	8.65	9.14

GDP (億円) 3,299,793 4,505,324 5,019,603 5,136,822

注: 1) 地方公営企業の場合、支出は次の通り。

- ・法適用→「総費用(消費税込み)－減価償却費＋資本的支出」
- ・法非適用→「総費用＋資本的支出＋積立金＋繰上充用金」

資料: 総務省(旧 自治省)『地方財政白書』各年版。

(2) 公営企業

① 地方公営企業法の適用企業（法適用企業）（図表 23）

法適用企業であるが、水道事業、工業用水事業、いわゆるバスや地下鉄等の交通事業、それから大きいのは病院である。病院は傾向としてはだんだん財政規模が拡大しており、また病院関係の企業数も増えてきている。それから下水道事業で法が適用されている企業も 1 兆 2 千億円程度はある。

図表 23 地方公営企業（法適用企業）の総費用

(単位: 億円)

	1985年度	1990年度	1995年度	1999年度
水道事業	19,988	24,201	29,353	30,469
工業用水道事業	1,109	1,238	1,527	1,524
交通事業	7,698	9,172	10,044	9,886
電気事業	578	715	794	833
ガス事業	774	814	948	1,000
病院事業	20,893	28,544	38,217	42,365
下水道事業	6,557	9,706	12,294	12,995
その他事業	3,051	5,042	6,097	3,586
合 計	60,647	79,432	99,273	102,658

[対GDP比(%)]

	1985年度	1990年度	1995年度	1999年度
水道事業	0.61	0.54	0.58	0.59
工業用水道事業	0.03	0.03	0.03	0.03
交通事業	0.23	0.20	0.20	0.19
電気事業	0.02	0.02	0.02	0.02
ガス事業	0.02	0.02	0.02	0.02
病院事業	0.63	0.63	0.76	0.82
下水道事業	0.20	0.22	0.24	0.25
その他事業	0.09	0.11	0.12	0.07
合 計	1.84	1.76	1.98	2.00

GDP (億円) 3,299,793 4,505,324 5,019,603 5,136,822

注: 1) 収益的収支の「総費用」を記した。

資料: 総務省(旧 自治省)『地方財政白書』各年版。

② 地方公営企業法の非適用企業（法非適用企業）（図表 24）

しかし、法非適用企業で見ると、法非適用企業は、通常は小さな企業であるが、

下水道だけ飛び抜けて大きくなっている。下水道は法非適用でもよいという一つの考え方があるが、なぜそうなのかという問題もあり、だんだんとその辺りは考えなければいけない。他の企業は小さな規模であり、かつ事業規模も急激に拡大してきているところもない。

図表 24 地方公営企業（法非適用企業）の総費用

(単位:億円)

	1985年度	1990年度	1995年度	1999年度
簡易水道事業	572	697	887	943
交通事業	55	65	74	79
電気事業			25	60
下水道事業	5,015	7,221	11,395	13,528
港湾整備事業	262	328	441	475
市場事業	63	654	669	610
と畜場事業	173	204	233	225
観光施設事業	436	533	701	681
宅地造成事業	760	606	425	482
有料道路事業	10	15	16	8
駐車場整備事業	89	123	213	278
合 計	7,999	10,446	15,079	17,367

[対GDP比(%)]

	1985年度	1990年度	1995年度	1999年度
簡易水道事業	0.0173	0.0155	0.0177	0.0183
交通事業	0.0017	0.0014	0.0015	0.0015
電気事業			0.0005	0.0012
下水道事業	0.1520	0.1603	0.2270	0.2634
港湾整備事業	0.0079	0.0073	0.0088	0.0092
市場事業	0.0019	0.0145	0.0133	0.0119
と畜場事業	0.0052	0.0045	0.0047	0.0044
観光施設事業	0.0132	0.0118	0.0140	0.0133
宅地造成事業	0.0230	0.0134	0.0085	0.0094
有料道路事業	0.0003	0.0003	0.0003	0.0001
駐車場整備事業	0.0027	0.0027	0.0042	0.0054
合 計	0.2424	0.2319	0.3004	0.3381

GDP (億円) 3,299,793 4,505,324 5,019,603 5,136,822

注:1) 収益的収支の「総費用」を記した。

資料:総務省(旧 自治省)『地方財政白書』各年版。

ただし、例えば観光施設事業など公営企業ではなくて第三セクターで行うということになるとここに入らない。そうした面で、検討の範囲をどう考えるかということもみなくてはいけない。

(3) その他

①国民健康保険事業（図表 25、26、27）

国民健康保険については図表25の右の欄を見ると、本来は国庫負担と保険料で賄うべきところであるが、実際には市町村や都道府県がかなり財源補填のための補助金を出している。それによってやっと黒字を保っているようなところもあり、実質的には財源補填分を差し引いた「再差引収支」が大きな赤字になっている。赤字団体の数も全体の4分の1程度になっている。この一つの原因として、もちろん不況で保険料を納めてくれないということもあり、収納率がどんどん下がっている。また、逆に低所得層に対する保険料の減免措置も導入されている。それから国庫負担も最近伸びていない。こうした様々な原因により国民健康保険の財政は非常に苦しい。以上のような点もあり、今後どのように改革できるのかということも課題になる。

②老人保健医療事業（図表 22）

老人保健医療事業は、原則として70歳以上の高齢者に老人保険制度に基づく医療給付を行う事業であり、市町村の会計となっている。患者による一部負担を除いた医療費は、医療保険者70%、国20%、都道府県5%、市町村5%の割合で分担される。高齢化の進行に伴って事業規模は急増してきたが、2000年度の介護保険導入に伴って、一部のサービスが介護保険事業に移行するので、一時的には事業規模が縮小する。ただし、医療費の更なる増大が予想され、保険制度の改革や財源確保策が求められている。

③収益事業（図表 23）

その他の事業のうち最も規模が大きいのは宝くじ、地方競馬・競輪・競艇等の収益事業である。ただし、宝くじ事業は拡大を続けているものの、その他の事業

図表 25 市町村の国民健康保険事業会計〔事業勘定〕

(単位: 億円)

年度	歳入	(主な内訳)				歳出	(主な内訳)			実質 収支	再差引 収支	〔参考〕 赤字 団体数
		保険料・ 保険税	国庫 支出金	財源補填			保険 給付費	老人保健 拠出金	財源補填 的繰入金			
				都道府県 (A)	市町村 (B)					(D)	(D-A-B+C)	
1980	35,859	11,565	21,244	160	901	34,584	33,019		7	1,286	233	607
1981	39,292	13,093	22,797	148	1,028	38,186	36,325		8	1,124	-43	694
1982	41,580	14,067	24,028	167	1,069	40,572	37,884	820	9	1,009	-217	729
1983	40,881	14,735	22,916	133	1,024	38,959	26,069	10,680	8	1,935	786	380
1984	43,442	15,656	21,614	136	1,104	41,894	27,647	11,885	78	1,537	375	580
1985	48,619	17,467	22,365	141	1,520	47,966	31,106	13,815	82	641	-939	811
1986	52,425	19,793	23,310	155	1,896	52,320	33,975	15,123	108	92	-1,851	927
1987	54,352	21,559	23,010	174	1,959	53,104	36,448	12,675	125	1,236	-772	605
1988	56,460	22,571	21,812	168	3,111	54,949	37,483	13,379	148	1,503	-1,628	924
1989	59,399	23,294	23,020	170	2,373	57,863	38,866	14,918	168	1,532	-843	622
1990	60,701	23,727	23,070	175	2,536	58,753	40,031	14,330	186	1,941	-585	522
1991	62,597	24,434	23,437	175	2,537	60,125	41,489	14,018	235	2,466	-11	452
1992	65,765	24,673	23,416	182	2,381	62,932	44,464	13,770	224	2,825	486	474
1993	68,217	25,082	24,192	192	2,564	65,427	45,635	15,038	186	2,780	210	535
1994	71,282	25,463	25,438	201	2,773	68,687	47,410	16,748	150	2,588	-236	618
1995	73,974	26,112	26,760	206	3,106	71,477	49,196	17,734	119	2,492	-702	661
1996	77,029	27,308	27,574	219	3,342	74,779	50,927	19,260	120	2,244	-1,196	765
1997	78,732	28,734	27,942	217	3,320	75,774	51,031	19,959	95	2,954	-489	642
1998	81,513	29,113	28,179	194	3,233	79,318	52,510	21,912	84	2,185	-1,159	711
1999	86,716	30,004	30,976	186	3,462	84,359	54,448	24,974	91	2,350	-1,208	732

注: 1) 歳入、歳出の内訳は、それぞれ主なもののみを掲げた。

2) 実質収支は、「歳入－歳出」に、翌年度に繰り越される収入・支出予定額を加減したもの。

3) 歳入のうち、「財源補填」は、都道府県支出金及び市町村の他会計繰入金のうち、財源補填的なもののみを掲げた。保険基盤安定制度に係る繰入金(1988年度～)等は含まれない。

資料: 自治省編『地方財政白書』1983年版～2000年版、総務省編『地方財政白書』2001年版。

図表 26 市町村の国民健康
保険料(税)

(単位: 億円, %)

年度	調定額 A	収納額 B	収納率 B/A
1986	20,490	19,198	93.7
1987	22,208	20,855	93.9
1988	23,179	21,817	94.1
1989	23,895	22,514	94.2
1990	24,369	22,949	94.2
1991	25,147	23,679	94.2
1992	25,520	23,953	93.9
1993	26,075	24,371	93.5
1994	26,511	24,723	93.3
1995	27,143	25,325	93.3
1996	28,529	26,526	93.0
1997	30,240	27,925	92.3
1998	30,791	28,261	91.8

資料: 『保険と年金の動向』各年版
(出所は厚生省保険局)。図表 27 低所得世帯に対する
国民健康保険料(税)
の軽減措置

年度	対象 世帯数 (千世帯)	全世帯に 対する 割合(%)
1986	3,752	23.0
1987	3,886	23.3
1988	3,901	23.2
1989	4,004	23.7
1990	3,981	23.7
1991	3,992	23.6
1992	4,205	24.6
1993	4,290	24.8
1994	4,440	25.2
1995	4,696	26.0
1996	5,045	27.2
1997	5,316	27.9
1998	5,663	28.7

資料: 『保険と年金の動向』各年版
(出所は厚生省保険局)。

国庫支出金/歳出(%)

1980	61.4
1981	59.7
1982	59.2
1983	58.8
1984	51.6
1985	46.6
1986	44.6
1987	43.3
1988	39.7
1989	39.8
1990	39.3
1991	39.0
1992	37.2
1993	37.0
1994	37.0
1995	37.4
1996	36.9
1997	36.9
1998	35.5
1999	36.7

は採算が悪化しており、事業から撤退する地方団体もあって、事業全体が縮小傾向にある。

4. 国際比較

①日本の政府最終消費支出は先進国の中では相対的に少ない（図表 28）

日本の政府支出の規模についてどのように考えるかという点であるが、この点に関しては前にも述べたと思うが、日本の政府の規模は他の国に比べて大きな政府であるという数字は統計上出てこない。例えば消費支出、つまり人件費等を比較してもそうである。公務員の数では国家公務員、地方公務員合わせて440～450万人程度であり、人口の4%程度とそれ程大きくはない。

図表 28 一般政府支出の国際比較 [1997 年。対 GDP 比 (%)]

	最終消費 支 出	経常移転 支 出	純資本 支 出	うち 総固定資本形成	合 計
日本	9.7	19.0	6.3	5.7	35.0
（うち 地方政府）	(7.4)	(3.0)	(5.4)	(4.7)	(15.8)
アメリカ	15.2	17.5	0.6	1.9	33.3
カナダ	20.0	22.9	0.4	2.2	43.2
イギリス	20.9	20.4	1.1	1.4	42.5
フランス	19.3	32.3	0.5	2.8	52.1
ドイツ	19.4	26.4	2.0	2.0	47.8
スウェーデン	26.2	36.7	0.7	2.2	63.6

注：1)「最終消費支出」は、人件費、物件費（光熱水費、消耗品、備品、旅費等）等。

2)「経常移転支出」は、社会保障移転、産業補助金、公債利払い費等の合計。

3)「純資本支出」は、総固定資本形成、純土地購入、純資本移転支出等の合計から固定資本減耗を差し引いたもの（総固定資本形成より小さくなることもある）。

資料：OECD, *National Accounts 1960-1997, Volume II* (Paris: OECD, 1999) より算出した。

②日本の一般政府固定資本形成は、大規模に行われている

しかし公共事業という面では非常に大きいという点が目立っており、特徴として挙げられる。

地方の雇用を公共事業により支えるというのが果たしてどこまで効果があるの

かということについて、地元としては公共事業しかなく、実際にある企業を守らなければいけないという立場もあるのだと思う。しかし、激変緩和措置は必要であると思うが、使われている施設が使われていない施設かといえば、農山村の施設利用率が低いという問題もある。また農山村で産業基盤投資を行っても生産力拡大効果は小さいと言える。本来地方財政の中で財政調整つまり地域間格差の是正をやっていくとすれば、少なくとも社会的サービスの水準は保障しましょうというのが本来の姿である。もし本気でケインズ的な景気対策を行うとしても、これは地方レベルで担える話ではない。むしろこれは国土政策等の国の問題である。やはり今までは国が地方に公共投資を任せすぎてきた。総量をどうするか自体は国が考えることなので、どうすれば生産力拡大効果が生じるか、あるいはどうすれば国土交通体系というものができるかということについて、これは高速道路を公団でやるのか国が直轄でやるのかを含めて、国が逃げてはいけないところである。それを地方が陳情してきたから仕方がないのでやっているのではきりが無い。そのような問題が最近は出てきていると思う。

国と地方との関係という点では、例えば食糧安全保障、いわゆる農業政策といった場合やはり中央政府で何らかの政策がなければいけない。産業政策といった場合には地方ではやはり限界があると思う。それこそ各県レベルで自給しろと言われた場合東京都は大変であり、何らかの国の政策は必要である。ただし、その農業政策の場合にも、地方の農林水産関係の経費を見ても、圧倒的に建設事業に偏っている。食料自給率を上げるための政策というよりも、どうもお金を使うためにやっているという面が農業政策の場合にもある。一時評判の悪かった農道空港についてはさすがに止めたようであるが。米に向いているところで減反を行い、休んでいればお金をあげるという形になると、これは農業政策ではなくて単なる数合わせのようなものである。本当の農業政策を考え直さなければいけない。そのために先ほどの図表5において農林水産事業費の内訳が圧倒的に建設事業費に偏っているというのは、何か奇妙であると思う。また、林業に関しても、国有林野事業の問題がよく取り上げられるが、私の考えでは国有林野事業が赤字になるのは当たり前である。国有林野事業は一体何のために存在するかと言えば、もともと森林を放っておけばよいのであれば何もする必要はない。しかし、日本は

地球温暖化の問題で、森林のCO₂吸収分を認めるようにと要求している。一方で、森林に関して赤字のところは廃止すると言っているが、環境の問題は大事なことで植林をすると言っている。どこまでを国民のコストとして負担しなければいけないのか。国民に対して森林をどのように守るかということは、一農林水産省の問題ではなくて、環境政策を含めた国土政策全体の問題である。その面で国の役割は大きいと思う。

③日本の租税・社会保険料負担は、全体としては低い

税金に関しても、消費税の問題や所得税の問題等色々あると思うが、日本の税・社会保険料負担というのはかなり社会保険料に偏っている面があり、税の負担というところについては他の先進国に比べて統計的にも少なく出てきている(図表29)。図表30を見ると、要するに日本の財政赤字というのは99年度現在で対GDP比7%、総支出38%で米国より大きくてカナダ、英国とほぼ同じというところで、経常収入の方も31.1%で米国とほぼ同じである。公共投資をどんどんやりながら減税を行ってきたのであるから、財政赤字が拡大するのは当たり前であり、その当たり前の数字がここでは際立っていると言える。

要するに、先延ばしにして後で景気が良くなれば何とかなると思って色々と公共投資をやり借金をした。景気が良くなり、税収が増えるので借金を返せるというケインズ主義的な考え方であった。その当てが外れて借金が増えた。個人的には、国際比較から言うと日本は税金が高いとは思っていないので、少なくとも所得税の減税分を元に戻してもよいと思う。国際的な研究会等で所得税の現状を話したりすると、どうして日本はこんなに所得税が低いのかと聞かれる。もちろん消費税の税率の問題もあるが、何らかの形で負担を増やさなければ仕方がないと思う。どこかで増税は必要になると思う。図表31は政府の範囲と分類を示したものである。地方政府、社会保障基金、中央政府の区分については、国民経済計算ではこのようになっているということである。

図表 29 主要先進国の租税・社会保険料負担 [1998 年。対 GDP 比 (%)]

	個人 所得税	法人 所得税	社会保障負 担・賃金税	財産税	一 般 消費税	個別消費 税・利用税	全 体	
日本	5.3	3.8	10.9	3.0	2.5	2.8	28.4	
アメリカ	11.7	2.6	6.9	3.1	2.2	2.5	28.9	
カナダ	14.1	3.7	5.1	3.9	5.3	4.0	37.4	
イギリス	10.2	4.1	6.5	4.0	6.7	5.6	37.2	
フランス	7.8	2.7	17.4	3.3	7.9	4.2	45.2	
ドイツ	9.3	1.6	14.9	0.9	6.6	3.6	37.0	
スウェーデン	18.2	2.9	17.4	1.9	7.1	4.3	52.0	
うち 地方政府								地方政府 の割合 (%)
日本	1.9	1.5		2.2	0.5	1.0	7.2	25.4
アメリカ	2.1	0.4		2.8	2.2	1.6	9.0	31.2
カナダ	5.4	1.3		3.9	2.7	2.7	16.9	45.3
イギリス				1.4			1.4	3.8
フランス			0.2	2.4		0.5	4.7	10.4
ドイツ	5.3	1.0		0.9	3.2	0.6	11.0	29.7
スウェーデン	15.8						15.8	30.4

注：1) 「全体」には、表示されていない諸税も含まれる。

2) イギリス、フランス、ドイツ及びスウェーデンの「全政府」には、EUの分（一般消費税〔付加価値税〕及び個別消費税〔関税〕）も含まれる。

3) アメリカ、カナダ及びドイツの「地方政府」は、州政府と地方政府の合計。

資料：OECD, *Revenue Statistics 1965-1999* (Paris: OECD, 2000) に基づいて算出した。

図表 30 一般政府財政収支、債務および利払費の国際比較 [対 GDP 比。1999 年]

(単位：%)

	経常 収入	総 支出	財政 収支	債務 残高	純利 払費
日本	31.1	38.1	-7.0	105.3	1.3
アメリカ	31.0	30.0	1.0	65.3	2.8
カナダ	40.9	38.8	2.2	111.6	4.5
イギリス	40.4	39.1	1.3	57.0	2.3
フランス	50.4	52.1	-1.8	65.0	3.0
ドイツ	44.5	45.9	-1.4	60.6	3.0
イタリア	46.4	48.3	-1.9	116.6	6.4
スウェーデン	57.9	56.0	1.9	63.5	3.1

注：1) 「総支出」は経常支出と純資本支出の合計。

資料：OECD *Economic Outlook* 68 (Paris: OECD, December 2000), pp. 236-242 に基づいて作成。

第6節 地方経済の現状と課題

(株)東京三菱銀行ワシントン駐在員事務所所長 竹中 正治 氏

東京三菱銀行が2001年9月の調査月報に掲載した調査報告「地方経済の現状と課題～公共投資依存体質の問題点とその是正に向けて～」に基づき説明する。内容は、現在の公共投資の配分の本質がどうかということ进行分析したもので、結論としては地域的に見るとより生産性の低いところに公共投資が流れている。更にその生産性の低いところで生産性を上げるような形で公共投資が機能していればよいのであるが、どうもそうではない。

1. 強まる公共投資への依存と目立つ副作用

図表1に93年度から98年度の地方圏と三大都市圏のGDPの成長率の比較をしている。90年代は地方の方が経済的に苦しいというイメージを持っている人が多いと思うが、数字で見ると地方圏はこの期間に年率1.1%の成長であり、三大都市圏は同0.5%の成長に留まっている。内訳の差として公的需要が、地方圏で0.5%の寄与度であるのに対して、三大都市圏では0%という状況である。三大都市圏及び地方圏の定義は注1に示してあるが、GDPのウェイトでは三大都市圏が6、地方圏が4の割合となっている。

図表1 需要項目別にみた実質GDP成長率の推移（93年度～98年度）

(年率、%)			
	地方圏(A)	三大都市圏(B)	(A-B)
実質GDP成長率	1.1	0.5	0.6
国内民間需要	0.6	0.4	0.2
公的需要	0.5	0.0	0.5
その他	0.0	0.1	▲ 0.1

- (注) 1. 三大都市圏・地方圏は内閣府「地域経済レポート」に則って以下の通り区分けした。
 三大都市圏＝関東(茨城、栃木、群馬、山梨、長野、埼玉、千葉、東京、神奈川)
 東海(静岡、岐阜、愛知、三重)、近畿(滋賀、京都、奈良、和歌山、大阪、兵庫)
 地方圏＝その他
 2. 「その他」は在庫(民間企業、公的企業)、ネット移出、統計上の不突合の合計。
 3. 基準時点の相違や統計上の不突合などもあって、地方圏と三大都市圏の実質GDPの合計は、「国民経済計算」でみたわが国全体の実質GDPの実績と一致しない。
 (資料)内閣府「県民経済計算年報」

次にどのような業種で地方圏の成長が支えられているかをみるために図表2で就業者数の推移を示した。製造業で就業者が減り、サービス業で増えているという点は、地方も三大都市圏も変わりはない。しかし、建設業で地方圏が0.6%増えているのに対して、三大都市圏では0となっており、これが一つの特徴と言える。図表1と図表2を合わせて考えると、公的需要、要するに公共投資に支えられて、地方圏では建設業の就業者数が増加していると言える。

公共投資がどのような効果を地域経済に与えているかを考えてみる。図表3で98年度の計数を用いて地方圏の公共投資依存度を横軸にとり、縦軸にその県の労働生産性をとった。この図から公共投資依存度の高い地域ほど労働生産性が低いという相関関係が割りと明瞭に見られる。更にもう少し時系列的に、公共投資が生産性の低い地域に投入されても、そこでの生産性を引き上げるような効果を発揮していれば、ある意味では政策的な目的は達せられていると言えるが、どうもそうではないらしい。図表4では、93年度から98年度にかけての変化であるが、縦軸は就業者数の増加率、横軸が労働生産性の水準である。製造業は就業者数は減っているが、生産性は上昇しているという時系列的な変化が分かる。これと逆に動いているのが建設業であり、労働生産性は低下しているが、就業者数は増加している。これだけで全てを断定することはできないが、地方の雇用創出的な目的のために余り質の良くない公共投資が行われている可能性が高いということを示唆しているのではないか。

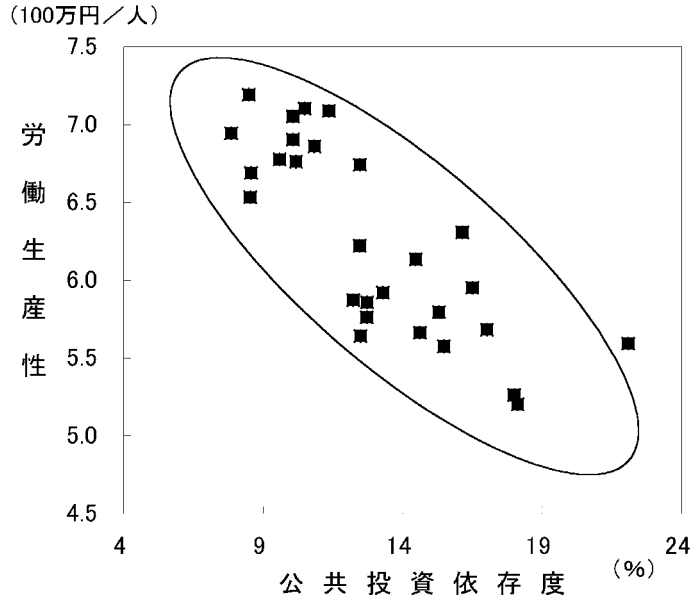
図表2 地域別・業種別にみた就業者数の推移

(93暦年→2000暦年、年率)

	地方圏(A)	三大都市圏(B)	(A-B)
建設業	0.6	0.0	0.6
卸売・小売	0.3	0.2	0.1
製造業	▲ 2.2	▲ 2.0	▲ 0.2
サービス	1.6	1.9	▲ 0.3
全産業	0.2	0.1	0.1

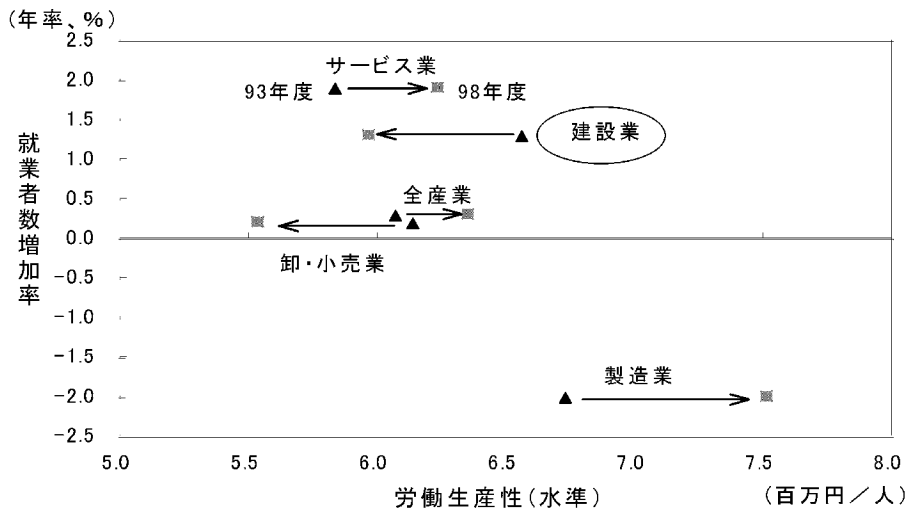
(資料)厚生労働省「労働力調査年報」

図表3 地方圏の公共投資依存度と労働生産性（98年度）



- (注) 1. 地方圏に所在する道県毎に公共投資依存度と労働生産性の関係をプロットしたもの。
 2. 公共投資依存度＝実質公的固定資本形成／実質県内総生産
 労働生産性＝実質県内総生産／就業者数

図表4 業種別にみた就業者数増減数と労働生産性の関係（地方圏）



- (注) 1. 就業者数増減率は93年度から98年度にかけての年率換算値。
 2. 労働生産性＝実質県内総生産／就業者数
 3. 労働生産性の▲は93年度、■は98年度の水準
 (資料)内閣府「県民経済計算」、総務省「労働力調査年報」

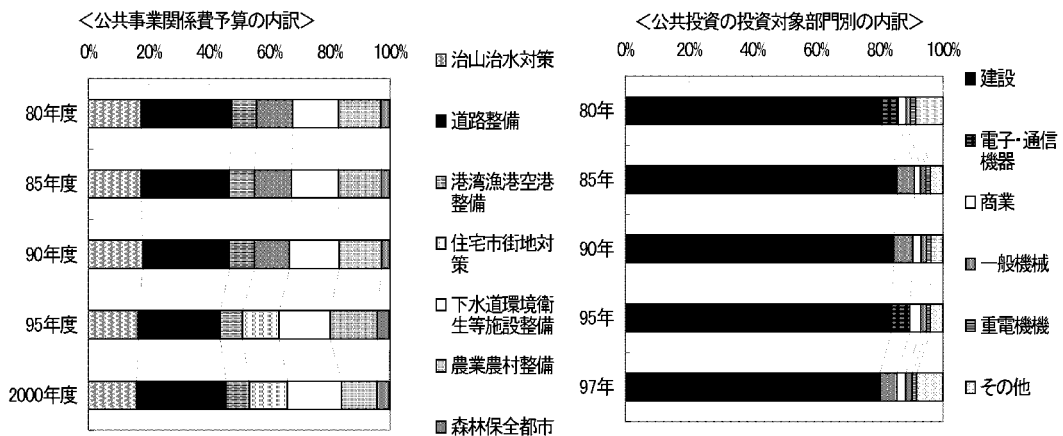
2. 硬直化が進む公共投資と弊害が目立つ地方交付税制度

公共投資の中身で問題となるのが公共投資の硬直化である。図表5は公共投資の内訳の推移を80年度から2000年度まで示したものであるが、ほとんど変化のない状況で続いてきている。それから公共事業の関係費の予算の内訳もこの20年間余り目立った変化がない。よく言われることであるが、公共事業の硬直性が見られる。

更に公共事業の中身について、図表6では1人当たりの社会資本ストックを生活環境関連と交通関連とに区分して地方圏と三大都市圏とで比較したものである。生活環境に関する分野では都市圏の方がストックとして多いが、交通関連では地方圏の方が多く、そのストックの相当部分が道路である。図表7は、道路のストックとフローとしての一般道路事業費を比べたものである。地方圏では93年度の実績では道路のストックが三大都市圏より多く、かつ98年の事業費でも都市圏よりも多く使われている。更に効率の悪い道路が建設されている可能性がある。

これを別の面から見たのが図表8である。これは地方圏だけについて、車両1台当たりの道路ストックと一般道路事業費を見たものである。横軸に98年度の一般道路事業費をとり、横軸に93年度の道路ストックをとったものである。ここにも明ら

図表5 公共投資の内訳の推移



(注) 公共投資の投資対象部門は、「95年産業連関表」の47×47部門表に基づいて分類した。ただし、「建設」は、同部門表の「建築及び補修」、「公共事業」、「その他の土木建設」の合計。

(資料) 財務省「財政金融統計月報」、総務省「産業連関表」、経済産業省「97年産業連関表(延長表)」

かな相関関係があり、93年度の道路ストックの多い地域ほど98年度のフローとしての一般道路事業費も多く使われている。

公共投資に何を求めるのか。一つには、短期的な需要創出効果、もう一つは地域間の所得再分配の効果、更には、公共投資の蓄積の結果築かれる社会資本ストックの向上により民間部門の生産性・生活の質が向上するということである。我が国の公共投資は、余りにも1番目と2番目に傾斜し過ぎているのではないかということがこうしたデータから見て取れるのではないか。

図表6 1人あたりの社会資本ストック（生活環境分野および交通分野）

(万円)

	合 計							
	生活環境						交 通	
			下水道・水道 ・廃棄物処理	都市公園	文教	公営 賃貸住宅		道路
地方圏 (A)	263	98	45	4	37	12	165	134
三大都市 (B)	230	126	58	5	38	24	104	92
(A-B)	33	▲ 28	▲ 13	▲ 1	▲ 1	▲ 12	60	42

- (注) 1. 93年度の実質ベースのデータ。
 2. 「文教」は学校および学術施設。
 3. 「交通」分野は、道路以外に港湾・空港を含む。
 4. 上記以外の社会資本ストックとして、農業・漁業、治山・治水・海岸がある。
 (資料) 旧経済企画庁「日本の社会資本」

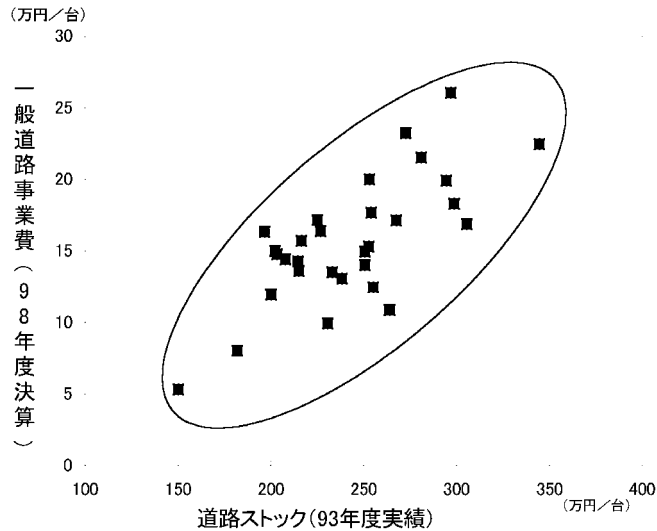
図表7 道路ストックと一般道路事業費

(万円／台)

	道路ストック (93年度実績)	一般道路事業費 (98年度決算)
地方圏 (A)	243.7	15.0
三大都市 (B)	190.2	7.8
(A)/(B) <倍>	1.3	1.9

(資料) 国土交通省「運輸経済統計要覧」、「道路統計年報」

図表 8 車両 1 台あたりの道路ストックと一般道路事業費（地方圏）



（注）地方圏に所在する道県の資本ストック（93年度実績）と一般道路事業費（98年度決算）の関係をプロットしたもの。

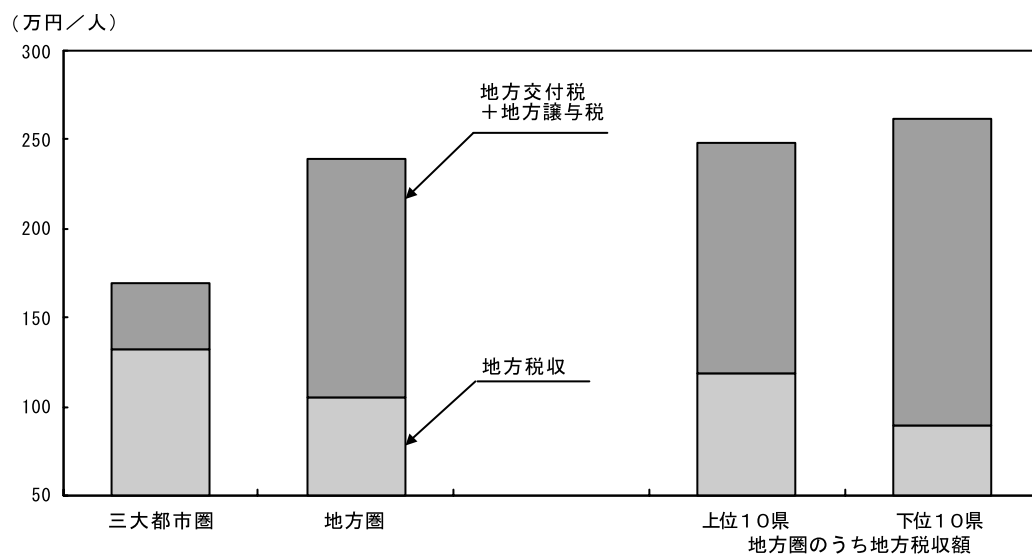
（資料）国土交通省「運輸経済統計要覧」、旧経済企画庁「日本の社会資本」（1998）

3. 自立した地方経済の活性化に向けて

最後に、地域間の所得の再分配という点から、図表9では三大都市圏と地方圏との地方税と交付税（地方交付税と地方贈与税の合計）の合計を比較している。これによると、三大都市圏は、地方税収は地方圏を上回っているが、交付税の差により、地方圏の歳入の方が多くなっているという逆転現象が生じている。

他の先進国とのある比較調査によると、例えばドイツでは移転による調整後、地域の差がかなりならされている。米国はならしきれていない。英国は、田舎の方が税収が多いという現象が見られる。しかし、日本のように、逆の方向に、いわば過剰調整されているという国は先進国では他にない。この点からも現在の公共投資の分配のあり方、どのようなところに配分するかという質のあり方が問われていかなければならないのではないかと思う。

図表 9 地域別にみた 1 人あたりの地方税収と地方交付税（98 年度決算）



（資料）総務省「人口推計年報」、（財）地方財務協会「地方財政統計年報」

（2001 年 11 月 6 日：第 6 回委員会）

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

朝日監査法人パブリックセクター副部長 代表社員 泉澤 俊一 氏

最近パブリックの会計について中央省庁から地方公共団体に至るまで色々な動きがあり、変革の時期である。その特色に関して説明する。

1. 独立行政法人

(1) 独立行政法人制度のスタート

中央省庁の現業部門を行政組織から分離して運営する「独立行政法人」が平成13年4月から開始された。この改革は、4年の中期計画を策定させており、4年後にその成果によっては一部民営化プログラムを含む独立行政法人の再編を視野に入れたものである。

制度がスタートしてから1年であるが、日本の独立行政法人のほとんどはまだ会計システムが正常に稼動していない。これは国の会計と関係があり、単年度予算主義のために独立行政法人となるために会計をシステム化しなければいけないが、予算が確定して業者選定を行うというプロセスであるために、準備期間が正味1年なかった。新会計基準になれば、それに対応する契約事務から会計に至るまで一連のシステムを作らなければいけないが、テスト期間もなく、独立行政法人がスタートした。

(2) 「機会費用」に関して

独立行政法人は新しい会計基準（独立行政法人会計基準）を制定した。この基準も特色があり、民間企業であれば、正規の簿記の原則という原則があり、帳簿に基づき記録して決算書に反映される。独立行政法人は、それに加えて、「機会費用」という概念を取り入れた。この「機会費用」という概念を外部に対する財務諸表の中で取り入れたのは日本で初めてである。「機会費用」という概念は、民間企業であれ

ばこれを投資したらどの部分が利益を上げて、どの部分が機会損失になるかという投資管理の概念で使われている。独立行政法人には国の財産が無償で出資されている。例えば、100万坪の土地が無償で独立行政法人に出資された。民間であれば100万坪に対して賃料を支払わなければいけないが、それが無償である。国の財産の有効活用という観点では、他の用途に使えばもっと効果的に利用できるかもしれない、それを独立行政法人に無償で与えたので、最終的には国民の負担である。これをコスト計算したのが機会費用である。

(3) 独立行政法人の財務諸表

独立行政法人の基本的な財務諸表の体制は、「貸借対照表」、「損益計算書」、「キャッシュフロー計算書」、「利益の処分または損失の処理に関する書類」、「行政サービスコスト計算書」、「付属明細書」である。このうち、「貸借対照表」、「損益計算書」、「利益の処分または損失の処理に関する書類」は民間企業を想定して作られた。

しかし「損益計算書」は特殊法人会計に足を引っ張られた面がある。特殊法人会計は、民間を一部採用する会計基準になっており、貸借対照表、損益計算書があるが、基本的には特殊法人は損益ゼロということを従来行ってきた。それは、特殊法人でも、自治体における道路公社等の公社会計基準でも、損益計算書はあるが、最後の帳尻がゼロというやり方を行っている。これは、本来は赤字であったり、黒字であったりするが、それを簡単に表現すると、赤字の場合には仮払金やその他の資産に振り替え、利益が出た時には理屈の合わない準備金を積んで損益ゼロという会計処理をしている。これが特殊法人や自治体における公社の会計処理である。

この影響からか、独立行政法人の損益計算書は民間に準拠すると言いながら、民間の損益計算書までは達していない。それは国策による財産であるからということまでそこまでは達していないのであるが、国民の負担は一体どの程度であるのかということを示しているのが「行政サービス実施コスト計算書」である。損益計算書よりも、「行政サービス実施コスト計算書」が独立行政法人の実態を表す損益計算書である。

図表1-1は「行政サービス実施コスト計算書」の雛形であるが、Ⅰ「業務費用」に

は損益計算書上の費用が計上される。そこから、手数料収入を控除する。これは、独立行政法人が研究して、パテントをとり、それを売却して得た収入や副産物売却の収入等の自己収入である。国は、独立行政法人化するにあたり、この自己収入の増加を図るようにと指導している。従来のように、国から補助金を得て、それで終わりではなく、自己収入に対する努力目標を設定するようにと指導している。この自己収入が全く増加しない独立行政法人に対しては、中期計画が終了した時点で、厳しい評価がされると思われる。

図表 1-1 行政サービス実施コスト計算書

行政サービス実施コスト計算書

行政サービス実施コスト計算書 (平成〇〇年4月1日～平成〇〇年3月31日) I 業務費用 損益計算書上の費用 (何)業務費 一般管理費 (控除) 手数料収入 入場料収入 II 損益外減価償却相当額 III 引当外退職手当増加見積額 IV 機会費用 国有財産無償使用の機会費用 政府出資等の機会費用 V 行政サービス実施コスト 注記 国有財産無償使用の機会費用の計算方法 政府出資等の機会費用の計算に使用した利率	行政サービス実施コスト 独立行政法人の業務運営に関しての国民の負担に帰せられるコスト。 <第23行政サービスのコストの定義>
	行政サービス実施コスト計算書の作成目的 一会計期間に属する独立行政法人の業務運営に関し、行政サービス実施に係る情報を一元的に集約して表示する。 <第40行政サービス実施コスト計算書の作成目的>
	特定の償却資産から生じた償却費 (＝貸借対照表の損益外減価償却累計額の増加額)
	財源措置されているため計上しなかった、退職手当引当金繰入額
	「第2 正規の簿記の原則」の例外で会計帳簿によらないで作成される部分。 <注3 行政サービス実施コスト計算書の整合性について>

IIに、変わった項目として「損益外減価償却相当額」がある。これは、民間企業であれば損益計算書に減価償却を全て入れるが、独立行政法人は独特の会計処理を行い、一部を損益計算書に減価償却として入れるが、一部は入れていない。損益計算書から省かれているものは、民間企業の資本剰余金に該当する部分で調整される。ランニングコストとして計上する減価償却と、資本剰余金の増減として計上させるものと、減価償却が二つある。

IIIとして「引当外退職手当増加見積額」がある。これは、退職給与引当金は民間レベルの退職給与会計は変更されたが、そこまではできないということで、従来の退職給与引当金の考え方、つまり要支給額の100%で計算をしているが、もともと退職金の財源は国が予算で手当てしているものがある。自前で稼いで、その資金を作り出さなくてよいということがある。その部分については、損益計算書にコストとして計上するのではなく、この行政サービス実施コスト計算書に表されている。

IV番目が「機会費用」であるが、これも損益計算書ではなく、行政サービス実施コスト計算書に表されている。

同じように、図表1-2の「貸借対照表」にも特殊性がある。減価償却の資本剰余金で調整される部分であるが、これが、「損益外減価償却累計額」として計上されている。これは例えば、国の予算で研究棟を増築する場合予算が50億円で、その予算が獲得できて、建設された資産についてはここで減価償却を行っている。

更に、固定負債の欄に「資産見返負債」という項目があるが、これは流動負債の「運営費交付金債務」から振替わってくるものである。運営費交付金は本来はランニングで使うものであるが、例えば当初の計画にない土地を購入する場合、土地購入用の資金相当額をこの項目に振替える。それから中期計画で償却資産の購入・建築を計画していて、それを運営費交付金等で行った場合には、その資金もこの項目に一度振替えられる。償却資産については、減価償却の耐用年数に応じて収益計上される。

このように独立行政法人の会計処理はかなり複雑で、専門の会計士でも、会計基準の理解が容易ではない。また現場ではシステムの問題、官庁会計から発生主義会計への移行に加え、複雑な会計基準であること等から、制度はできたが、まだうまく動いていないというのが実情である。

図表 1-2 貸借対照表

貸借対照表の作成目的

独立行政法人の財政状態を明らかにするため、貸借対照表日における全ての資産、負債及び資本を記載し、国民その他の利害関係者にこれを正しく表示する。＜第36貸借対照表の作成目的＞

独立行政法人の貸借対照表
(平成〇〇年3月31日)

資産の部	負債の部
I 流動資産	I 流動負債
現金及び預金	運営費交付金債務
.....	預り施設費
	預り寄附金
	II 固定負債
	資産見返負債
	資産見返運営費交付金
II 固定資産	資産見返寄附金
1 有形固定資産	長期預り寄附金
建物	負債合計
減価償却累計額(一)	資本の部
.....	資本金
2 無形固定資産	資本剰余金
特許権	損益外減価償却累計額(一)
.....	利益剰余金
3 その他の資産	前中期目標期間繰越積立金
	資本合計
資産合計	負債資本合計

注記 重要な会計方針
重要な債務負担行為
重要な後発事象 など

(4) 独立法人化における予算制度の問題

国立大学の独立行政法人化のメリットとして、国からの運営費交付金が渡し切りとなり、使途の内容が特定されず、次年度への繰越も可能となる点が挙げられる。この点は、従来と比べて相当前進である。従来は予算が付くと予算の目的に従い使い、しかも使い切るという仕事のやり方であった。予算の流用は、ある一定の範囲で認められているが、独立行政法人は自由に使うことができる。

ただし、決まった運営費交付金は自由に使うことができるが、国に対して予算要求をして、国から予算が配分される仕組みである。予算要求は従来型の積み上げ方式の要求パターンであり、積み上げに基づき査定されて、決定された予算が配分され、その配分された予算は使途自由ということになっている。予算要求方式と配分された予算の使途の関係が不整合である。

独立行政法人、自治体会計においても民間レベルの会計手法を導入しようとしているが、一方では予算で縛られている世界がある。予算の仕組みの改革を行わないと会計手法の改革とうまく連動しない。これから民営化が進めば進むほど、完全な100%民営化であれば別であるが、独立行政法人は国から資金が与えられるので予算という制度をどのように改革しなければいけないのかということが、近い将来の大きなテーマとなる。

独立行政法人はスタートしたばかりなので、会計が軌道に乗るまでにまだ苦勞があるが、行政サービス実施コスト計算書、本来の国民が負担しているコストが示されるというのは、日本にとって初めてのことであり、また自己収入に該当する手数料収入がどの程度となるかが注目される。

2. 特殊法人

(1) 「特殊法人に係る行政コスト計算書作成指針」導入の経緯

特殊法人の財務諸表は予算統制の機能と法人の運営状況や業績の適正な評価をするためにある。しかし、特殊法人及び公社は会計処理の基準が非常に大まかであり、各団体が独特の処理を行っている。また、各団体共に損益はゼロとなるように処理しているので、各団体の比較ができない。更には、将来の国民負担に帰するコストが明らかにされていない等の問題点が指摘されてきていた。

このような批判に応えるために、財政制度等審議会法制・公企業会計部会の下にワーキンググループが設置され、平成13年6月に「特殊法人等に係る行政コスト計算書作成指針」が取りまとめられた。8月、9月に、各大手監査法人が、独立行政法人とは少しスタイルが違うが各特殊法人の実態を表す行政コスト計算書を初めて作成した。この行政コスト計算書は、9月末までに行政改革担当大臣に提出された。この行政コスト計算書を一つのベースとして具体的な特殊法人改革の方針が検討されたのではないかと思う。

(2) 行政コスト計算書の意義

①行政コスト計算書は、国民の将来の負担や、内在的な損失等を含め、現在の時点において認識すべき特殊法人の業務に係る負担を明確にする。

- ②国からの出資金や無利子貸付金等に係る機会費用を認識する結果、損益計算書のみでは明らかにならない、実質的な国民負担の総額を明らかにする。
- ③行政コスト計算書は、各特殊法人等の財務状況及び国民負担に帰するコストを統一的な尺度で明らかにする。
- ④これらの結果、特殊法人等が実施している公的業務に要するコストが網羅的かつ統一的な尺度で明らかにされることから、対応するベネフィットとの比較検討を可能ならしめ、今後の政策評価等の議論に資する。

(3) 行政コスト計算書の参考例（年金福祉事業団の例）

図表2-1の「行政コスト概要」の第3パラグラフに、行政コスト総額が2兆4,171億円と記載されている。その後に「運用収入が11年度の2兆7,018億円に対し12年度は1兆4,659億円となり」と書かれている。これは運用収入がその金額だけあがっていると理解されがちであるが、実はこの金額だけ逆転であることを示している。図表2-2「行政コスト計算書」の表を見れば分かり易いが、行政コストとして2兆4,171億円かかったうちの主なものは1兆4,659億円が運用の逆転で、借入金利息が8,451億円であることを示している。つまり、「I 業務費用」の項目に内訳として業務収入があり、その細目として運用収入がある。この表はコストを中心にしているわけであるので、収入項目で△が金額の頭についていないのは損失を示している。

(4) 行政コスト計算書の政策への反映が次の課題

この年金福祉事業団（年金資金運用基金）の行政コスト計算書は、現在の金利情勢下ではかなり厳しい状況にあり抜本的な改革が必要であることを示している。このような実態が、ほとんどの特殊法人において、従来の損益計算書では損益ゼロとして処理されてきたわけである。行政コスト計算書を毎回作成することになるので、今後2期比較、経年比較が可能となり、ディスクローズという観点から一歩前進と言える。次の課題は、このような損失が継続する実態をいかに変革するかという政策の問題である。

図表 2-1 平成 12 年度年金福祉事業団（年金資金運用基金）の行政コスト概要

今回開示した行政コスト計算財務書類は、特殊法人等における説明責任の確保と透明性の向上の観点から、従来の「特殊法人等会計処理基準」による会計処理ではなく企業会計原則による会計処理で、民間企業として活動を行っているとは仮定した場合の財務書類である。

この財務書類を前提として作成した行政コスト計算書は、最終的に国民負担に帰すべきコストを明らかにするため、国からの出資金等のように、通常の損益計算ではコストとして認識されない国の財政上の措置についても、これらに係る機会費用として計上することとなっており、行政コスト計算財務書類と共に、平成 13 年 9 月末までに公表することとなった。上記を踏まえ作成した平成 12 年度年金福祉事業団（年金資金運用基金）の行政コスト計算書は以下のとおりである。

なお、行政コスト 2 兆 4, 171 億円の主な要因である資金確保事業・年金財源強化事業の運用実績は、国内外の経済の動向を反映して、国内株式の価格が大幅に下落する等厳しい運用環境にあったことから、運用収入が 11 年度の 2 兆 7, 018 億円に対し 12 年度は 1 兆 4, 659 億円となり、また、旧資金運用部に対する借入金利息が 8, 452 億円となっている。平成 12 年度がこのような運用実績となったのは、株価の低迷に加え、旧資金運用部からの借入金利が長期固定であり、金利が上昇する局面では市場金利と比べて相対的に安くなるが、金利が低下する局面では相対的に高くなること等によるものである。

平成 13 年度から厚生労働大臣による年金積立金の自主運用が開始されたことに伴い、新たな自主運用を担う組織として年金資金運用基金が設立された。今後、旧年金福祉事業団の資金及び負債を引き継いだ基金において、厚生労働大臣の策定した運用の基本方針に基づき、責任体制の明確化及び情報公開の徹底を図りつつ、基本ポートフォリオを維持し、パッシブ運用を中心とする等、安全・確実かつ効率的な運用を行っていくことにより、できるだけ早い累積利差損の解消に努めていくこととしている。

資金確保事業・年金財源強化事業の状況についての詳細は、
「平成 12 年度資金運用事業の状況」をご参照ください。

図表 2-2 行政コスト計算書（3 事業勘定合算）
（平成 12 年 4 月 1 日～平成 13 年 3 月 31 日）

〔単位：百万円〕

	一般事業勘定	資金確保事業勘定	年金財源強化事業勘定	合計
I 業務費用				
仮定損益計算書上の費用				
貸付事業費(借入金利息)	435,202			435,202
施設事業費(借入金利息)	4,376			4,376
借入金利息		241,556	603,639	845,196
業務委託費	11,671			11,671
運用諸費		1,083	88	1,171
一般管理費	3,072	1,398		4,470
事業資産減価償却費	4,263			4,263
事業外費用				
雑 損	245			245
特別損失				
固定資産売却損	1,492			1,492
固定資産除却損	13			13
業務収入				
貸付事業収入	△ 368,777			△ 368,777
施設収入	△ 29			△ 29
受託事業収入	△ 6			△ 6
運用収入		376,164	1,089,759	1,465,924
事業外収益				
受取利息	△ 586	△ 0		△ 586
有価証券利息	△ 3			△ 3
雑 益	△ 280	△ 9		△ 289
特別利益				
貸倒引当金戻入益	△ 827			△ 827
業務費用合計				2,403,507
II 機会費用				
政府出資等の機会費用	13,657			13,657
公務員からの出向職員に係る				
退職給与引当金増加額	18	9		27
機会費用合計				13,685
III 行政コスト	103,502	620,203	1,693,487	2,417,192

（注） 合計欄は、一般事業勘定、資金確保事業勘定及び年金財源強化事業勘定の単純合計額である。

(5) 特殊法人のその他の財務諸表

行政コスト計算書の他に、貸借対照表（図表 2-3）、損益計算書（図表 2-4）等があるが、民間企業の処理に近付けるということで、「民間企業仮定貸借対照表」、「民間企業仮定損益計算書」となっている。これは、色々な調整がされていたが、その

処理が会計的には妥当でないということで、本来の姿に戻して貸借対照表、損益計算書を作成していることを示している。この他の書類としては、キャッシュ・フロー計算書（図表 2-5）、利益処分計算書（図表 2-6）、付属明細書がある。

図表 2-3 民間企業仮定貸借対照表（3 事業勘定合算）
（平成 13 年 3 月 31 日）

〔単位：百万円〕

資産の部			
Ⅰ 流動資産			
現金・預金		144,521	
代理店勘定		3,099	
前払費用		3	
未収収益		26,527	
未収金		48	
流動資産合計			174,200
Ⅱ 固定資産			
1 年金住宅資金等貸付金			
年金住宅資金等貸付金	9,009,855		
貸倒引当金	△ 10,444	8,999,411	
年金担保貸付金	167,956		
貸倒引当金	△ 3,194	164,761	
年金住宅資金等貸付金合計		9,164,172	
2 施設事業資産			
建物	102,057		
減価償却累計額	△ 42,948	59,108	
構築物	29,785		
減価償却累計額	△ 16,190	13,595	
機械・装置	552		
減価償却累計額	△ 311	240	
車両・運搬具	616		
減価償却累計額	△ 518	97	
工具・器具・備品	3,980		
減価償却累計額	△ 3,208	772	
立木竹		1,619	
土地		50,246	
建設仮勘定		8	
その他の資産		3	
施設事業資産合計		125,692	

3	運用資産			
	現金・預金		14,603	
	金銭信託		21,100,315	
	有価証券		3,453,801	
	生命保険資産		1,372,021	
	運用資産合計		25,940,741	
4	有形固定資産			
	建　　物	264		
	減価償却累計額	△ 104	159	
	構築物	32		
	減価償却累計額	△ 15	16	
	機械・装置	9		
	減価償却累計額	△ 0	9	
	車両・運搬具	14		
	減価償却累計額	△ 9	4	
	工具・器具・備品	327		
	減価償却累計額	△ 189	137	
	土　　地		181	
	有形固定資産合計		510	
5	無形固定資産			
	ソフトウェア		110	
	無形固定資産合計		110	
	固定資産合計			35,231,227
Ⅲ	投資その他の資産			
	敷金・保証金		130	
	長期未収金		337	
	破産更生債権等	3,936		
	貸倒引当金	△ 1,569	2,367	
	投資その他の資産合計			2,835
	資産合計			35,408,262

図表 2-4 民間企業仮定損益計算書（3 事業勘定合算）
（平成 12 年 4 月 1 日～平成 13 年 3 月 31 日）

〔単位：百万円〕

経常収益		
貸付事業収入	368,777	
施設収入	29	
受託事業収入	6	
運用収入	△ 1,465,924	
政府交付金収入	64,592	
資産見返交付金戻入	114	
貸倒見返交付金戻入	807	
事業外収益		
受取利息	586	
有価証券利息	3	
雑 益	289	
事業外収益合計		880
経常収益合計		△ 1,030,716
経常費用		
貸付事業費(借入金利息)	435,202	
施設事業費(借入金利息)	4,376	
借入金利息	845,196	
事業資産減価償却費	4,263	
業務委託費	11,671	
運用諸費	1,171	
一般管理費		
一般管理費	4,185	
賞与引当金繰入	74	
退職給与引当金繰入	98	
減価償却費	111	
一般管理費合計		4,470
事業外費用		
雑 損	245	
事業外費用合計		245
経常費用合計		1,306,598
経常損失		2,337,315
特別利益		
貸倒引当金戻入益	827	
特別利益合計		827
特別損失		
固定資産売却損	1,492	
固定資産除却損	13	
特別損失合計		1,505
当期損失金		2,337,993

図表 2-5 キャッシュ・フロー計算書（3 事業勘定合算）
（平成 12 年 4 月 1 日～平成 13 年 3 月 31 日）

〔単位：百万円〕

I 業務活動によるキャッシュ・フロー	
貸付業務収入（回収元金）	1,308,302
貸付金利息	369,661
受託手数料収入	7
施設事業収入	29
運用事業収入	1,076,565
投資回収金（元本分）	3,050,000
財投借入金受入収入	3,794,500
その他の業務収入	584
政府交付金収入	64,989
貸付業務支出（貸付金）	△ 697,121
運用事業支出	△ 4,031,633
財投借入金返済支出	△ 3,716,511
借入金利息	△ 1,200,950
運用諸費	△ 1,135
人件費支出	△ 1,647
その他の業務支出	△ 16,053
小計	△ 414
利息の受取額（余裕資金）	592
借入金利息（施設事業）	△ 4,328
業務活動によるキャッシュ・フロー	△ 4,150
II 投資活動によるキャッシュ・フロー	
施設事業資産の売却による収入	96
有形固定資産の取得による支出	0
投資活動によるキャッシュ・フロー	96
III 財務活動によるキャッシュ・フロー	
政府出資金の受入れによる収入	7,891
長期借入金（施設事業）の返済による支出	△ 7,176
財務活動によるキャッシュ・フロー	714
IV 現金同等物に係る換算差額	—
V 現金及び現金同等物の増加	△ 3,339
VI 現金及び現金同等物期首残高	147,861
VII 現金及び現金同等物期末残高	144,521

図表 2-6 民間企業仮定損失金処理計算書 (3 事業勘定合算)
(平成 13 年 8 月 30 日)

[単位: 百万円]

当期末処理損失金	
前期繰越利益金	609,466
前期繰越損失金	166,963
当期損失金	2,337,993
次期繰越損失金	1,895,490

3. 地方公共団体

(1) 国・地方公共団体の会計制度

地方公共団体の会計は国と同様であり、歳入と歳出という体系である。この歳入・歳出の、いわゆる単式簿記の会計の仕組みであるが、これは明治23年に導入されたもので、明治維新以降それまでの日本は複式簿記であった。明治維新により色々な外国の新しいものが導入されたが、明治22年公布、23年施行の明治憲法により今の歳入・歳出の仕組みができた。国の会計も地方公共団体の会計も100年間同じ会計の仕組みを行っている。歳入・歳出というのは、キャッシュ・フロー、お金で管理をする仕組みであり、それを100年間続けた結果、図表3にある国の貸借対照表(大蔵省試算)のような状況になっている。大蔵省試算の国の貸借対照表によると国の正味資産がマイナスである。民間で言えば債務超過の状態にある。PHP研究所の研究会で国のバランスシートの試算に会計面、退職給付金の考え方等の面で関与したが、その時には国から十分な資料提供がなく、一部統計的推計を行い試算したが、その試算結果では借金が600兆円を越えていた。その後大蔵省が色々なデータを積み上げて、ただし全てを含んでいるかは疑問であるが、負債総額が863兆円という状況である。

これは国のバランスシートであり、日本国内では誰も文句は言わないが、地方公共団体が債務超過の状況になると住民が激しく非難する。炭鉱の町であった福岡県赤池町は、第三セクター等の放漫経営ではなく、炭鉱の閉山による住民減少から破綻状態になり数年前に管理団体になり、住民が大変な苦勞をしている。国の貸借対照表を見ると、日本は財政上は危機的状況を超えてしまっている状況にあると言える。

図表 3 貸借対照表

(単位：兆円)

科目	平成10年度 (平成11年 3月31日現在)	平成11年度 (平成12年 3月31日現在)	増 減	科目	平成10年度 (平成11年 3月31日現在)	平成11年度 (平成12年 3月31日現在)	増 減
[資 産 の 部]				[負 債 の 部]			
現金・預金	33. 67	41. 12	7. 44	未払金	12. 32	12. 51	0. 19
有価証券	106. 77	111. 88	5. 10	民間保有政府 短期証券	24. 61	39. 44	14. 82
未収金	21. 66	21. 88	0. 21	民間保有公債	205. 70	229. 51	23. 81
貸付金	287. 30	285. 64	△1. 65	郵便貯金	252. 58	259. 97	7. 38
寄託金	18. 87	22. 07	3. 20	公的年金預り金	148. 87	153. 00	4. 12
貸倒引当金	△1. 76	△1. 94	△0. 18	前受金	18. 77	18. 22	△0. 55
有形固定資産				引当金			
建物及び工作物	94. 89	99. 34	4. 45	退職給付引当金	28. 01	27. 17	△0. 84
機械器具	6. 38	6. 65	0. 26	賞与引当金	0. 38	0. 36	△0. 01
立木	6. 50	6. 56	0. 05	保険準備金	102. 71	107. 29	4. 58
土地	57. 48	58. 97	1. 48	その他	18. 59	16. 25	△2. 33
建設仮勘定	2. 31	2. 31	0. 00	負 債 合 計	812. 59	863. 77	51. 17
その他	2. 56	2. 53	△0. 02	[資産・負債差額の部]			
無形固定資産	0. 33	0. 35	0. 01	資産・負債差額	△134. 04	△162. 53	△28. 49
出資金	39. 51	41. 76	2. 24				
その他	2. 01	2. 06	0. 05				
資 産 合 計	678. 54	701. 23	22. 68	負債及び資産・負債 差額合計	678. 54	701. 23	22. 68

(別表)

科目名	案 1		案 2		案 3	
	10年度	11年度	10年度	11年度	10年度	11年度
公的年金預り金	148. 87	153. 00	—	—	—	—
公的年金負債	—	—	286. 17	290. 30	792. 77	796. 90
負債合計	812. 59	863. 77	949. 89	1, 001. 07	1, 456. 49	1, 507. 67
資産・負債差額	△134. 04	△162. 53	△271. 34	△299. 83	△777. 94	△806. 43

(注1) 貸借対照表は案1により作成しており、案1、案2、案3の相違点を別表に示している(案1、案2、案3の違いは、公的年金に係る過去期間に対応した年金支払いの負債計上方法の違いである(詳細 P17 参照))。

(注2) 単位未満は切り捨て。

(注3) 「11年度版」の作成に当たっては、国の貸借対照表の改善を続けていく観点から、「国の貸借対照表(試算)」(平成12年10月)(以下、「10年度版」)より幾つかの点につき改善を図ることとした(詳細 P46 参照)。具体的には、貸借対照表の概観性を高める観点から科目の設定を見直す

(2) 地方公共団体の行政コスト計算書と問題点

総務省は、各地自体がバランスシートを先行的に作成し始めたために、平成12年に地方公共団体バランスシート作成マニュアルを公表したが、更に平成13年3月に地方公共団体の行政コスト計算書、全体のバランスシート作成マニュアルを公表した。全体のバランスシートとは、普通会計に加え、特別会計と言われる公営事業会計を合わせたバランスシートの作成を意味する。これは民間企業で言えば、本支店会計に該当する。

しかしこの全体のバランスシートは、第三セクターや外郭団体を含んでいないために、今後はそれらを含めた連結決算が課題となる。日本中に第三セクターで破綻状態に陥っているところが多く、2001年でも100を超える第三セクターが清算されている。連結を行えば、自治体の財政も大変な状況になっているということが明らかになる。

最近発表されたが、神奈川県で1,300億円歳入不足、千葉県も1,200億円歳入不足といっている。そのうちの半分が外郭団体に流れている。県レベルでは、多いところで100程度の外郭団体を持っており、そこへ毎年相当の資金が流れている。普通会計ではシーリングといって歳出を切り詰めているが、外郭団体に、関東近県の県では年間500億円を超える資金が流れている。本来は連結ベースで財務諸表を作成しなければ、自治体の財政状況の実態は分からない。

ただし、民間は連結を考える時に支配力基準で作成しているが、自治体の外郭団体に対する最終責任を出資比率で考えるのか、支配力基準で考えるのかという点に関して明確になっていない。総務省が地方自治体に連結ベースの財務諸表作成を指導していないのは、このような点も関係しているとも考えられる。また、もし全国の自治体で連結ベースの決算を行うと地方自治体の多くが財政破綻状況であることが明らかになるという点も関係しているのではないか。

2～3年前までは、外郭団体は自治体がバックにあるということで金融機関の貸出先として問題視されていなかった。しかし今の金融庁の検査では自治体の外郭団体に関しても一般の民間企業と同様の自己査定の対象となっている。担保もなく、自治体の債務保証もなし、決算書は債務超過という外郭団体は、金融庁の検査が入った途端に不良債権先として認定される。そうすると新規融資ができなくなる。

特に平成14年4月以降は金融機関が融資できなくなるので、地方自治体が本腰で外郭団体を整理しないと大変な事態が生じる。

既に、自治体が起債するが、昔は額面であったのが割引でないと受けないということが生じてきており、現在金融機関でも自治体の実力をみたがっている。高知県と高知市の病院のPFIの審査員をしているが、審査員をやる前にPFIが可能かどうかを検討する有識者の会合があったが、その場でもっとよく検討した方がよいと意見を述べた。英国には病院のPFIがあるが、日本では医療法の部分には民間がタッチできないので英国のようにはいかない。できることは箱物とサービスの一部でしかないので、バリューフォーマナーが出せない。計画は30年で2,000億円を超える。財政が苦しいので長期分割で良さそうではあるが、歳入の何%かは使い途が限定されることになる。弾力的運営はPFIが進めば進むほど大変になる。もう一つは、PFIというのは自治体が破綻しないということを前提にしている。PFIを行えばバリューフォーマナーが出る、コストが下がると言われるが、ただしこれは自治体の財政が支払い可能ということがあって成り立つ話である。この点は誰も明確には言わないところである。

また、それに関連して国や地方の財政が厳しい状況であるので、どこかで増税しなければいけないと思う。しかしそれよりも、財政を効率的に使う必要がある。財政の乗数効果とは別に、どの事業をやるのが効率的であるかという民間の手法を取り入れつつ借金を減らしていかなければ困難であると思う。例えば公共単価というのは高い。高知県のPFIでは単価を9%削減できると言っているが、PFIでやるのであれば3割程度削減できないと意味がない。もともと公共単価は高く、また他の自治体で民間に自治体病院の建設を任せて3割削減して建設しているケースがある。このように資金の有効活用を考えた上で、どうしても足りなければ増税となるのではないか。

(3) 自治体のバランスシート（図表4-1）

自治体は、バランスシートを見ると特徴的で、有形固定資産の科目名が、民間のように建物・構築物という科目ではなくて、官庁会計の科目の分類であるサービス区分で行われている。例えば、総務費であれば本庁舎、衛生費であれば清掃等の施

設、消防であれば消防施設、教育であれば学校等の施設である。配列方法は固定性配列法であるが、これは90%以上が有形固定資産となるためである。

資産の部の2番目に投資等の項目があり、その中に特定目的基金があるが、その金額は豊島区では27億円である。これは将来のための積み立てである。この積立金は各自治体の財政運営方針によりかなり異なる。ある地方公共団体で原子力発電所の立地により得た補助金を箱物施設等に使い、その補助金が受けられなくなると財政が危機的状況に陥る状況となっている例がある。一方では、同様の補助金を受けて、住民の福利厚生も相応にやりながら、特定目的基金をしっかりと積み立ててい

図表 4-1 豊島区バランスシート
(平成12年度末現在)

借 方		貸 方	
[資産の部]		[負債の部]	
1. 有形固定資産		1. 固定負債	
(1)総務費	9,072,363	(1)特別区債	45,311,837
(2)民生費	36,767,668	(2)債務負担行為	17,804,581
(3)衛生費	7,509,777	(3)退職給与引当金	29,185,931
(4)労働費	465,719	固定負債合計	92,302,349
(5)商工費	13,626,723	2. 流動負債	
(6)土木費	95,112,486	(1)翌年度償還予定額	8,382,654
(7)消防費	3,351,364	(2)その他	120,861
(8)教育費	76,057,363	流動負債合計	8,503,515
(9)その他	38,023	負債合計	100,805,864
計	242,001,486	[正味資産の部]	
(うち土地)	138,761,213)	1. 国庫支出金	10,066,274
有形固定資産合計	242,001,486	2. 都支出金	9,777,271
2. 投資等		3. 一般財源等	135,817,924
(1)投資及び出資金	5,949,836	正味資産合計	155,661,469
(2)貸付金	669,758	負債・正味資産合計	
(3)基金			256,467,333
①特定目的基金	2,773,711	※債務負担行為に関する情報	
基金計	2,773,711	①物件の購入等	4,735,083 千円
投資合計	9,393,305	②債務保証及び損失補償	2,967,819 千円
3. 流動資産		③利子補給等に係るもの	2,718,767 千円
(1)現金・預金			
①財政調整基金	39,973		
②減価基金	224,106		
③歳計現金	999,666		
現金・預金計	1,263,745		
(2)未収金			
①特別区税	3,272,242		
②その他	536,555		
未収金計	3,808,797		
流動資産合計	5,072,542		
資産合計	256,467,333		

る自治体もある。従来の自治体の会計であれば、資金が入ってきたら使うというのが一般的であったが、その自治体は留保していた。現在、広域の市町村合併が進められているが、その自治体も隣の三つの町との合併を県から要請されている。それはこの自治体の財政及びインフラがしっかりしているために、三つの町の面倒をみてほしいという理由からである。バランスシートを作ると、各自治体のこれまでの財政運営の考え方の違いが明確に分かる。また、民間企業の場合であれば合併比率が問題となるが、自治体の場合は更に大変である。

(4) 自治体の行政コスト計算書

図表4-2の行政コスト計算書も、固定資産の科目の区分に基づいて計上されている。内訳としては、人に係るコスト、物に係るコスト、移転支出的なコスト、その他となっている。その他の中に「不納欠損額」というのがあるが、これが民間でいうところの貸倒損失である。これは地方自治法の中に5年経ったら不納欠損の処理をするようにとなっているが、豊島区はきちんと処理しているが、他の自治体では処理していないところが多い。

図表4-2 豊島区行政コスト計算書

(自 平成12年4月1日 至 平成13年3月31日)

〔行政コスト〕		(単位: 千円)																
	総額	人	物	移転	その他	人	物	移転	その他	人	物	移転	その他	人	物	移転	その他	不納欠損額
1 (1) 人件費	25,475,779	32%	640,060	4,354,884	10,088,144	3,387,693	9,372	0	239,229	2,232,793	196,352	4,328,258	0	0	0	0	0	0
2 (2) 退職給付引当金繰入等	3,518,931	4%	88,419	691,538	1,392,938	467,836	1,294	0	33,043	308,412	27,121	597,579	0	0	0	0	0	0
小計(人にかかるとコスト)	28,994,710	37%	728,479	4,956,422	11,482,742	3,855,829	10,666	0	272,269	2,541,205	223,473	4,925,835	0	0	0	0	0	0
3 (3) 物件費	13,311,629	17%	51,158	2,497,026	2,599,741	2,580,174	266,837	0	85,829	1,665,755	199,218	3,159,713	0	0	0	0	16,189	0
4 (4) 維持修繕費	441,237	1%	5	54,957	64,485	3,523	4,988	0	1,424	49,297	2,331	260,227	0	0	0	0	0	0
5 (5) 運搬運卸費	5,071,134	6%	0	284,838	799,606	253,060	52,745	0	297,243	1,943,693	94,118	1,383,188	0	0	0	0	629	0
6 (6) その他	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
小計(物にかかるとコスト)	18,824,000	24%	51,161	2,836,819	3,423,832	2,836,757	324,570	0	384,507	3,648,745	295,667	4,805,128	0	0	0	0	16,189	629
7 (7) 補助費	13,592,411	17%	1,599	1,186,634	890,692	1,548,936	120,522	0	644,475	436,362	37,735	751,896	0	0	0	0	142,165	0
8 (8) 繰出金	9,062,170	11%	0	0	9,062,170	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9 (9) 普通建設事業費	629,793	1%	0	0	0	0	0	0	0	432,388	0	331,755	0	0	0	0	0	0
小計(移転支出的なコスト)	29,103,225	37%	1,599	1,186,634	22,606,026	2,410,669	120,522	0	644,475	869,750	37,735	1,225,810	0	0	0	0	0	0
10 (10) 災害復旧事業費	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
11 (11) 災害対策事業費	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
12 (12) 設備費(利子分のみ)	1,891,324	2%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,891,324	0
13 (13) 債務負担行為繰入	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
14 (14) 不納欠損額	607,665	1%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	607,665
小計(その他のコスト)	2,498,980	3%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,891,324	607,665
行政コスト a	79,420,924		79,420,924	8,979,875	37,512,599	9,100,055	455,756	0	1,391,250	7,259,706	556,875	10,954,779	0	0	0	0	1,891,324	607,665
(構成比率)			1%	11%	47%	11%	1%	0%	2%	9%	1%	14%	0%	0%	0%	0%	2%	1%
〔収入項目〕																		
1 使用料・手数料等 b	6,085,922		1,389	1,661,788	1,583,936	1,417,204	93,018	0	21,372	912,680	21,897	372,805	0	0	0	0	0	0
b/a	8%		0%	19%	4%	16%	20%	0%	2%	13%	4%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
2 国庫(都)支出金 c	11,932,710		0	856,962	8,558,681	866,069	28,580	0	29,005	325,557	3,572	163,311	0	0	0	0	0	0
c/a	15%		0%	16%	26%	7%	8%	0%	2%	4%	1%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3 一般財源 d	59,626,734		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
d/a	75%		0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
収入(b + c + d) e	77,645,369		0	858,750	9,142,617	1,445,793	121,600	0	50,377	1,238,237	25,469	536,116	0	0	0	0	0	0
4 正味資産増減(部) f	379,237		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5 期首一般財源等	137,213,242		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
差引(e + f - a)	-1,395,316		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6 期末一般財源等	135,817,924		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

この行政コスト計算書によれば、自治体のコストが794億円で、自治体の自己収入が60億円で、自己収入は10%にも達していない。残りは国や都からの支出金と一般財源でカバーをしている。

豊島区では連結バランスシート（図表 4-3）も作成している。正味資産は当然プラスである。中央にある「豊島区全体」というのが総務省が作成の基準としている公営事業会計を含めた範囲である。更に外郭団体を加えて連結したのが「連結（純計後）」である。正味資産を見ると、普通会計の1,557億円が連結後で1,645億円になっている。この比較を民間企業の場合に連単倍率と呼ぶ。ここでは増加しているが、他の自治体では連単倍率が1以下のところがある。これは、普通会計の財産を外郭団体が消費していることを意味する。連結決算を作るとどこが悪いのかが分かり、それをどうするかということへの対策が検討可能となる。自治体では自発的に、このように連結決算を行っているところもある。

図表 4-3 豊島区連結バランスシート
(平成 12 年度末現在)

	平成12年度										(単位：千円)	
	公営事業会計										平成11年度	
	普通会計 A	国民健康保険事業 特別会計	老人保健医療 特別会計	介護保険事業 特別会計	介護サービス事 業(法外適用)	小計 B	豊島区全体 C+A+B	外郭団体会計 D	連結合併 C+D	連結 (純計後)		
1. 有形固定資産	9,072,363					9,072,363	9,072,363		9,072,363	9,072,363	9,833,163	
(1) 土地	2,713,711					2,713,711	2,713,711		2,713,711	2,713,711	2,713,711	
(2) 建物	36,769,688					36,769,688	36,769,688		36,769,688	36,769,688	36,769,688	
(3) 構築物	7,509,777					7,509,777	7,509,777		7,509,777	7,509,777	7,509,777	
(4) 機械・器具	485,719					485,719	485,719		485,719	485,719	485,719	
(5) 電気設備	0					0	0		0	0	0	
(6) 電気設備	13,621,723					13,621,723	13,621,723		13,621,723	13,621,723	13,621,723	
(7) 電気設備	95,172,486					95,172,486	95,172,486		95,172,486	95,172,486	95,172,486	
(8) 電気設備	3,351,364					3,351,364	3,351,364		3,351,364	3,351,364	3,351,364	
(9) 電気設備	76,051,363					76,051,363	76,051,363		76,051,363	76,051,363	76,051,363	
(10) 電気設備	38,023					38,023	38,023		38,023	38,023	38,023	
(11) その他	442,007,486	0	0	0	17,072,377	17,072,377	259,079,855	2,942,806	262,022,661	262,022,661	262,022,661	
2. 投資資産												
(1) 投資	5,849,836					5,849,836	5,849,836		5,849,836	5,849,836	5,849,836	
(2) 投資	689,758					689,758	689,758		689,758	689,758	689,758	
(3) 投資	2,713,711	0	0	872,208		3,645,919	3,645,919		3,645,919	3,645,919	3,645,919	
(4) 投資	0					0	0		0	0	0	
(5) 投資	0					0	0		0	0	0	
(6) その他	9,309,305	0	0	872,208		10,181,513	10,181,513		10,181,513	10,181,513	10,181,513	
3. 流動資産	315,520	56,794	0	0	0	372,314	372,314		372,314	372,314	372,314	
(1) 現金	3,802,197	1,353,305	0	0	0	5,155,502	5,155,502		5,155,502	5,155,502	5,155,502	
(2) 現金	0					0	0		0	0	0	
(3) 現金	0					0	0		0	0	0	
(4) 現金	0					0	0		0	0	0	
(5) 現金	0					0	0		0	0	0	
(6) 現金	0					0	0		0	0	0	
(7) 現金	0					0	0		0	0	0	
(8) 現金	0					0	0		0	0	0	
(9) 現金	0					0	0		0	0	0	
(10) 現金	0					0	0		0	0	0	
(11) 現金	0					0	0		0	0	0	
(12) 現金	0					0	0		0	0	0	
(13) 現金	0					0	0		0	0	0	
(14) 現金	0					0	0		0	0	0	
(15) 現金	0					0	0		0	0	0	
(16) 現金	0					0	0		0	0	0	
(17) 現金	0					0	0		0	0	0	
(18) 現金	0					0	0		0	0	0	
(19) 現金	0					0	0		0	0	0	
(20) 現金	0					0	0		0	0	0	
(21) 現金	0					0	0		0	0	0	
(22) 現金	0					0	0		0	0	0	
(23) 現金	0					0	0		0	0	0	
(24) 現金	0					0	0		0	0	0	
(25) 現金	0					0	0		0	0	0	
(26) 現金	0					0	0		0	0	0	
(27) 現金	0					0	0		0	0	0	
(28) 現金	0					0	0		0	0	0	
(29) 現金	0					0	0		0	0	0	
(30) 現金	0					0	0		0	0	0	
(31) 現金	0					0	0		0	0	0	
(32) 現金	0					0	0		0	0	0	
(33) 現金	0					0	0		0	0	0	
(34) 現金	0					0	0		0	0	0	
(35) 現金	0					0	0		0	0	0	
(36) 現金	0					0	0		0	0	0	
(37) 現金	0					0	0		0	0	0	
(38) 現金	0					0	0		0	0	0	
(39) 現金	0					0	0		0	0	0	
(40) 現金	0					0	0		0	0	0	
(41) 現金	0					0	0		0	0	0	
(42) 現金	0					0	0		0	0	0	
(43) 現金	0					0	0		0	0	0	
(44) 現金	0					0	0		0	0	0	
(45) 現金	0					0	0		0	0	0	
(46) 現金	0					0	0		0	0	0	
(47) 現金	0					0	0		0	0	0	
(48) 現金	0					0	0		0	0	0	
(49) 現金	0					0	0		0	0	0	
(50) 現金	0					0	0		0	0	0	
(51) 現金	0					0	0		0	0	0	
(52) 現金	0					0	0		0	0	0	
(53) 現金	0					0	0		0	0	0	
(54) 現金	0					0	0		0	0	0	
(55) 現金	0					0	0		0	0	0	
(56) 現金	0					0	0		0	0	0	
(57) 現金	0					0	0		0	0	0	
(58) 現金	0					0	0		0	0	0	
(59) 現金	0					0	0		0	0	0	
(60) 現金	0					0	0		0	0	0	
(61) 現金	0					0	0		0	0	0	
(62) 現金	0					0	0		0	0	0	
(63) 現金	0					0	0		0	0	0	
(64) 現金	0					0	0		0	0	0	
(65) 現金	0					0	0		0	0	0	
(66) 現金	0					0	0		0	0	0	
(67) 現金	0					0	0		0	0	0	
(68) 現金	0					0	0		0	0	0	
(69) 現金	0					0	0		0	0	0	
(70) 現金	0					0	0		0	0	0	
(71) 現金	0					0	0		0	0	0	
(72) 現金	0					0	0		0	0	0	
(73) 現金	0					0	0		0	0	0	
(74) 現金	0					0	0		0	0	0	
(75) 現金	0					0	0		0	0	0	
(76) 現金	0					0	0		0	0	0	
(77) 現金	0					0	0		0	0	0	
(78) 現金	0					0	0		0	0	0	
(79) 現金	0					0	0		0	0	0	
(80) 現金	0					0	0		0	0	0	
(81) 現金	0					0	0		0	0	0	
(82) 現金	0					0	0		0	0	0	
(83) 現金	0					0	0		0	0	0	
(84) 現金	0					0	0		0	0	0	
(85) 現金	0					0	0		0	0	0	
(86) 現金	0					0	0		0	0	0	
(87) 現金	0					0	0		0	0	0	
(88) 現金	0					0	0		0	0	0	
(89) 現金	0					0	0		0	0	0	
(90) 現金	0					0	0		0	0	0	
(91) 現金	0					0	0		0	0	0	
(92) 現金	0					0	0		0	0	0	
(93) 現金	0					0	0		0	0	0	
(94) 現金	0					0	0		0	0	0	
(95) 現金	0					0	0		0	0	0	
(96) 現金	0					0	0		0	0	0	
(97) 現金	0					0	0		0	0	0	
(98) 現金	0					0	0		0	0	0	
(99) 現金	0					0	0		0	0	0	
(100) 現金	0					0	0		0	0	0	
(101) 現金	0					0	0		0	0	0	
(102) 現金	0					0	0		0	0	0	
(103) 現金	0					0	0		0	0	0	
(104) 現金	0					0	0		0	0	0	
(105) 現金	0					0	0		0	0	0	
(106) 現金	0					0	0		0	0	0	
(107) 現金	0					0	0		0	0	0	
(108) 現金	0					0	0		0	0	0	
(109) 現金	0					0	0		0	0	0	
(110) 現金	0					0	0		0	0	0	
(111) 現金	0					0	0		0	0	0	
(112) 現金	0					0	0		0	0	0	
(113) 現金	0					0	0		0	0	0	
(114) 現金	0					0	0		0	0	0	
(115) 現金	0					0	0		0	0	0	
(116) 現金	0					0	0		0	0	0	
(117) 現金	0					0	0		0	0	0	
(118) 現金	0					0	0		0	0	0	
(119) 現金	0					0	0		0	0	0	
(120) 現金	0					0	0		0	0	0	
(121) 現金	0					0	0		0	0	0	
(122) 現金	0					0	0		0	0	0	
(123) 現金	0					0	0		0	0	0	
(124) 現金	0					0	0		0	0	0	
(125) 現金	0					0	0		0	0	0	
(126) 現金	0					0	0					

(5) 国の望まれる対応

先ほど触れた大蔵省が作成した貸借対照表があるが、国の関係も国の一般会計、特殊法人、独立行政法人、その他色々な関係団体へ資金が流れていくという仕組みがある。そのようなことから考えると、一般会計単独についても当然に行う必要があるが、国においても連結ベースで数字を作っていかなければ、全体としてどこが本当に悪いのかということが見えてこない。

4. 行政評価の定量的指標としての民間基準に基づく会計情報の重要性

図表5-1, 5-2は港区の事業別活動報告書を一部分試行的に作成したものの抜粋である。図表5-1に保育園があるが、保育園事業の欄に「公私立待機児童数」が出ている。平成12年度で169人である。行政コストの園児1人当たりでは154千円を毎月自治体が負担している。一方図表5-2の幼稚園を見ると、平成12年度の充足率が60.6%である。つまり、40%は施設が有効利用されていないということである。園児1人当たりの行政コストは毎月123千円である。

保育園では待機児童がいるにもかかわらず、幼稚園で施設が有効利用されていない。なぜ同じ港区でこのような現象が生じるかという説明は、両者の目的の違いである。幼稚園は教育であり文部科学省、保育園は幼児の保育であり厚生労働省の管轄である。国の縦割りの流れから自治体においても相当の無駄が生じている。独立行政法人のように各自治体で独立に運営してよいということであれば柔軟な対応が可能であるが、資金が国から流れてくる場合には、監督官庁のスタンスに合わせてやらなければいけないというところがある。このような点にも縦割り行政の弊害が現れている。

行政評価とよく言われて定性指標が考えられ、定性指標を数値化できる仕組みとしてモニタリング制度がよく言われる。その点は理解できるが、もう一つ定量指標として会計のデータ、1人にどれだけ行政がコストをかけて行っているのかという指標が必要である。港区の例では、保育園、幼稚園の行政コストが分かり、またよく見ると国の縦割り行政のための無駄が見えてくる。その他自治体でも、外郭団体において、国の各省の補助金を受けるために別々の外郭団体を設立しているが、実際の業務はほとんど同じということが非常に多い。官庁会計に民間の会計手法で分

析を行うと、色々なところで従来の弊害の蓄積が明らかとなる。

自治体は現在強制ではなく、啓蒙活動の段階である。しかし、自治体は住民に直結しており、住民からの問い合わせには説明できる資料を作成しなければならないので、先行的である。国に関しては、地方自治体ほど簡単ではないかもしれないが、本来は研究して国の連結決算、国の行政評価、その仕組み作りをこれからしていかなければいけない。

また、今の流れから言うと、独立行政法人で複雑な会計基準が制定されたが、今度は特殊法人で行政コスト計算書作成の指針が出来て、それに引きずられて将来会計基準が変更されるとみられる。公益法人も会計基準を見直せということで総務省が現在検討中である。公社についても会計基準の改正案が発表された。これらは全て公共部門に関係する団体である。民間の会計手法を導入するということで行っているが、詳しく検討するとそれぞれバラバラな会計基準である。行政コスト計算書に関しても、独立行政法人と特殊法人では考え方が多少異なっている。今よりは進歩はするが、全体を見る時には問題が生じる。このような会計基準の統一も今後の課題と言えよう。

図表 5-1 保育園

保護者の就労、疾病などの理由により、日中、家庭において保育ができない乳幼児を保護者にかわって保育する児童福祉施設として、区内には、区立保育園16カ所と私立保育園3カ所の合計19カ所の保育園があります。

(平成13年3月31日現在の定員 1,714人)

◆ 保育事業に関する活動指標

1 保育園事業

活動指標名	活動指標	
	平成12年度	平成11年度
公私立入所児童数 ＜年平均＞	1,690人 (乳児761人、幼児929人)	1,647人 (乳児722人、幼児925人)
公私立入所率 ＜10/1現在＞	96.8% (乳児102.2%、幼児92.6%)	93.9% (乳児100.3%、幼児89.3%)
公私立待機児童数 ＜10/1現在＞	169人 (乳児154人、幼児15人)	130人 (乳児112人、幼児18人)
保育料徴収率	89%	91%
入所枠の拡大（年度途中対応）	31人（15人増）	16人
延長保育実施園数	19園中10園	19園中9園

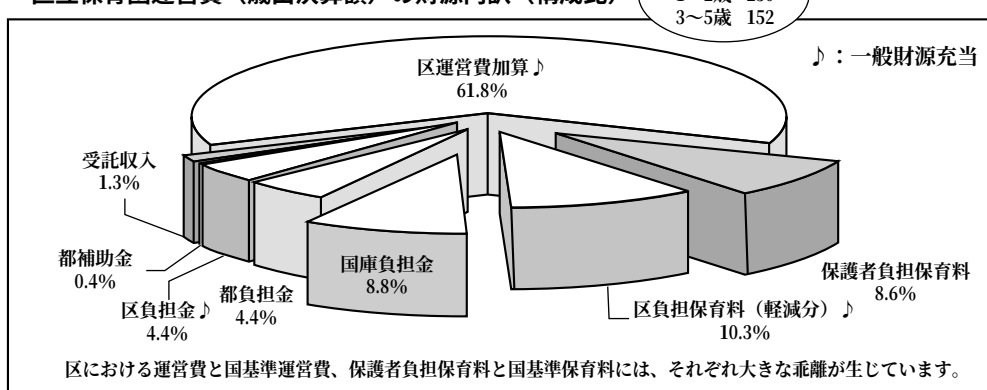
2 その他の事業

活動指標名	活動指標	
	平成12年度	平成11年度
入園相談件数	1,097件	1,132件
「保育園であそぼう」参加者数	2,854人	2,955人

◆ 保育園運営事業に関する行政コストの状況

区 分 年 度	行政コスト		収 入 (百万円)	純行政コスト	
	総 額 (百万円)	園児1人あたり 月額 (千円)		総 額 (百万円)	園児1人あたり 月額 (千円)
平成12年度	4,031	199	910	3,120	154
平成11年度	3,962	200	881	3,081	156

◆ 区立保育園運営費（歳出決算額）の財源内訳（構成比）



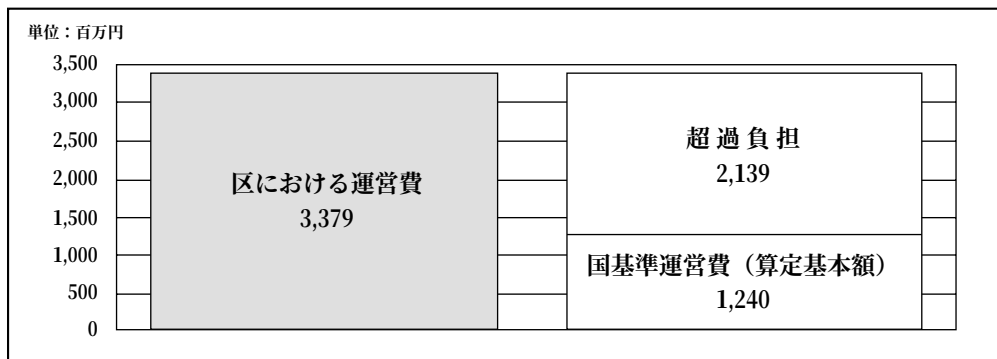
◆ 超過負担について

(※区立保育園ベース)

保育の実施に要する保育費用は、児童福祉法第51条、第53条及び第55条の規定により、下表のとおり負担割合が定められています。

国	東京都	港 区
国基準運営費（算定基本額）から徴収金（国基準保育料）を控除した額の		
1／2	1／4	1／4

しかし、国基準運営費算定に係る国庫負担の基準単価が低く設定されているため、下図のとおり、多額の超過負担額が生じています。



超過負担とは？

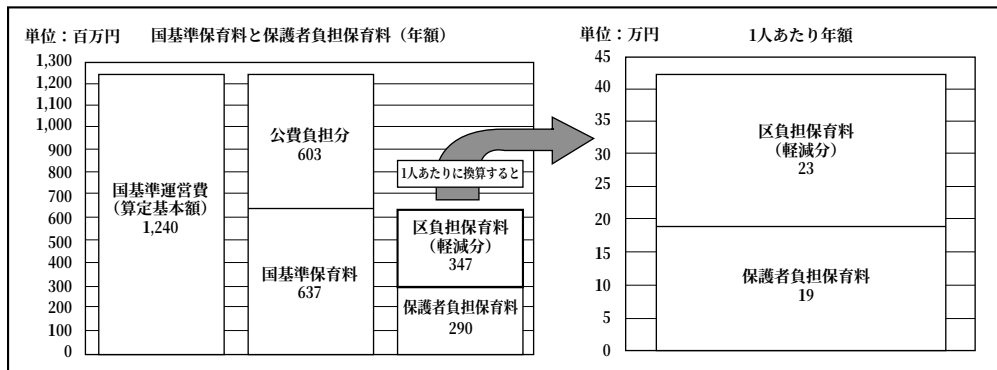
地方財政法第18条の規定により、国庫支出金の算定にあたっては、国は自治体が当該事務を行うために、必要かつ十分な金額を基礎としないといけないこととされています。
しかし、実際に自治体が負担している経費と算定基本額との間に差が生じることが多く、その差を「超過負担」といいます。

◆ 保育料の負担について

(※区立保育園ベース)

超過負担以外にも、区が国の基準を上回って負担している経費があります。いわゆる「保育料軽減分」と呼ばれるものです。

国庫支出金の算定に用いる「国基準運営費」は、公費負担と国基準保育料により構成されていますが、区では、本来、保護者が負担すべき国基準保育料の半分以上（54.5%）を政策的に軽減しています。



図表 5-2 幼稚園

幼稚園は、幼児が幼稚園の生活の中で心身の発達の基礎となる体験を通して、一人ひとりの個性を大切にしながら豊かな表現力や創造性を育てています。区内には、区立幼稚園が18カ所と私立幼稚園が14カ所の合計32カ所の幼稚園があります。

◆ 区立幼稚園事業に関する活動指標

○ 区立幼稚園数と園児数

＜園数・定員・園児数は各年度5月1日現在＞

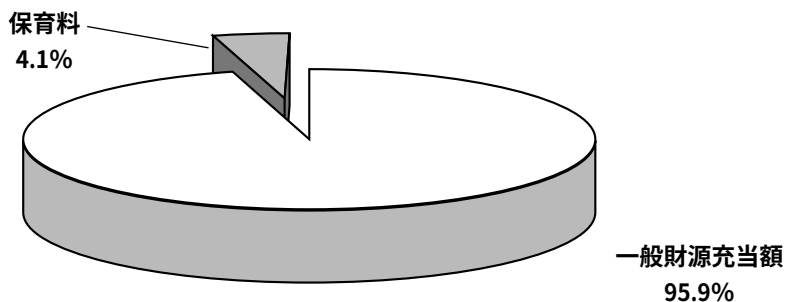
活動指標名	活動指標	
	12年度	11年度
幼稚園数	18園	20園
定員数	1,012人	1,141人
園児数	613人	599人
充足率	60.6%	52.5%
3歳児受け入れ幼稚園数	1園	1園
保育料の徴収率	92%	94%

- 各区立幼稚園では、未就園幼児が幼稚園での生活を体験するために、定期的な施設の開放や各種の行事への呼びかけをしたり、保護者に対する子育てに関する相談に応じています。

◆ 幼稚園運営事業に関する行政コストの状況

	行政コスト		収入 (百万円)	純行政コスト	
	総額 (百万円)	園児1人当たりの月額 (千円)		総額 (百万円)	園児1人当たりの月額 (千円)
12年度	935	127	33	903	123

◆ 区立幼稚園の運営費（歳出決算額）の財源内訳



(2002年1月22日：第8回委員会)

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

北海道大学大学院法学研究科教授 宮脇 淳 氏

財政投融资（以下、財投）制度は財政と金融の両面にわたる非常に大きな国家システムである。これを満遍なく紹介することは難しいことであるが、まず財投制度全体がおかれている環境について見ていきたい。それから外部環境が今後大きく変わっていく中で、財投制度がどのような課題を背負うのかという点を見ていく。

1. 構造改革の要因

(1) 戦後50年の成長要因の終焉

戦後50年の成長要因が終わったと書いているが、逆に言えば、戦後我が国の政策展開の一つの柱となった財投を支えた要因が終わったと考えてもよい。その要因は以下の3点である。

- ① 右肩上がり経済の終焉（名目所得の恒常的増加は困難）
- ② 閉鎖的金融市場の終焉（金融改革の最終的影響は行政に）
- ③ 情報の寡占構造の終焉（情報配分による差別化は限界）

第一は右肩上がり経済、特に昭和50年代頃までは我が国の経済成長と共に財投制度はほぼ平行に拡大してきた。しかし、昭和50年代以降は、年金（皆年金制度）及び郵便貯金の拡大を背景として昭和60年代まで急速に拡大するという道を経ってきた。

原資面から財投を支えた要因として、やはり右肩上がり経済を挙げざるを得ないと思う。また、後ほど整理するが、もう一方で、財投における資源配分が、極めて中央集権的な性格を持っていたということも否定できない点である。もちろん、均衡ある国土の発展という理念の下で、インフラ整備を充実させた役割は当然評価しなくてはならないが、一方で、地域にある資源の同質化を強めた。もう少し分かり易く例示すれば、北海道は道路公団改革で、鹿や熊しか走らない高速道路という指

摘を受けているが、本州と同じ規格の高速道路を必要としているわけではない。むしろ、そのような道路は北海道においては欠陥道路的側面を持つことがあり、非常に利便性が悪い。財投制度は、政策金融と社会インフラ整備の両面を持っているが、中央集権的なインフラ整備等政策展開により、各地域にある資源を異なる形で活用することを限定的にしてきてしまったとすることができるのではないか。

第二は閉鎖的金融市場という問題である。財政と金融が一体化する中で、財投制度も含め、金融制度が極めて閉鎖的であり、財政の借金を拡大させることができたという構造が存在した。この構造の一つの柱となってきたのが財投制度である。郵便貯金改革等も、単に郵便局の民営化という観点からだけで議論できるものではなく、現在の財政システムの中で、郵便貯金の資金がいかなる流れを形成しているのかということを把握しないと、改革が財政システムの機能不全を起こしてしまうという問題点を抱えている。その中心的存在もまた財投である。

第三として、情報の寡占構造である。財投システムにおいても、所管官庁等が、あるいは特殊法人が情報を寡占的に保有することにより、融資・インフラ整備に対して優位性を確保してきた。

このような3点がこれまでの財投制度を支えてきた要因である。

(2) グローバル化の進展とデフレ圧力（過去の改革期との違い）

次にグローバル化の問題である。今まで財投を支えてきた要因が、大きく変化する一方で、財投制度としてはグローバル化という新たな大きな問題を抱えている。グローバル化について概観すると以下の①から③のような点が指摘できる。

① グローバル化と国際化の違い

- 1) 国際化＝国家の枠組みを前提とした国家間の問題
- 2) グローバル化＝国家の枠組みを超えた経済資源の移動

② 90年代グローバル化の背景

- 1) 冷戦構造の終焉による米国資源力の圧倒的顕在化
- 2) 中国を中心とするアジアからのデフレ圧力の増大

③グローバル化への対策

- 1) 規制緩和
- 2) IT 化

④グローバル化と地方分権

我が国の金融と財政という問題を考えてみると、金融市場ではグローバル化が極めて強く求められている。いわゆる「アメリカンスタンダード」を中心としたグローバル化が求められているのである。そうした金融市場から資金調達をして政策を展開して運用していこうとしている財政システムそのものについては、地域限定型の構造を抱えているというねじれ現象が存在する。その中で特殊法人や郵便貯金の問題が掲げられている。

そうすると、今後の財投制度が果たすべき役割はどのようなものであるかという話になる。こうした役割の一つとして、ローカルスタンダード、地域の異なる資源をある程度引き出していくシステムを財投システムの中で形成していくことも一方では必要なのではないか。もちろんこれは簡単なことではなく、一方でグローバル化という大きな波に接しているわけであるが、財政と一体化した金融システムであるということから考えると、この点に将来の果たすべき役割があるのではないか。

2. 財政投融资制度改革の概要と特性、問題点

以上の点を踏まえて、今回の財投改革に関して若干の説明を行いたい。

(1) 制度改革の概要

制度改革の概要についてであるが、以下の3点が挙げられる。

- ①郵便貯金等法的預託制度の廃止
- ②財投債（特別会計債）、財投機関債の導入
- ③コスト分析の導入（組織コスト）等

①郵便貯金等法的預託制度の廃止

郵便貯金等法的預託制度の廃止に関してであるが、財投制度は郵便貯金や年金

資金を入りに持って、特に郵便貯金については法定預託制度ということで郵便局に預けられた郵便貯金に関しては、国庫を通じて約1週間以内に財務省の理財局に資金が入るという形で展開してきていた。このことが、郵便貯金の拡大により、原資が集まることを前提とした運用という構造をもたらしてきた。この点はよく指摘される点である。今回の改革により、緩和措置はあるものの、この預託制度が廃止された。

②財投債（特別会計債）、財投機関債の導入

原資面での制度変更を行ったことに伴い、新たな原資確保の方法として、財投債、財投機関債の導入が行われている。財投債については、特別会計債という形で位置付けられているが、現実においては市場では国債の一種として発行されている。この郵便貯金の法定預託制度の廃止ということと財投債・財投機関債の導入ということが、今回の財投制度改革の大きな柱である。

(2) 旧財投を支えた要因

次に、今回の改革の背景にどのようなことがあるかを検討する。

財投制度の果たしている役割について整理していくと、本質的機能は「期間変換機能」であると言える。相対的に短期の資金を調達し、それを超長期で運用するというのが、財投制度の本質的機能である。この期間変換機能がこれまで機能してきた理由としては、次の3つの要因が考えられる。

「期間変換機能」→①右肩上がりの名目経済成長

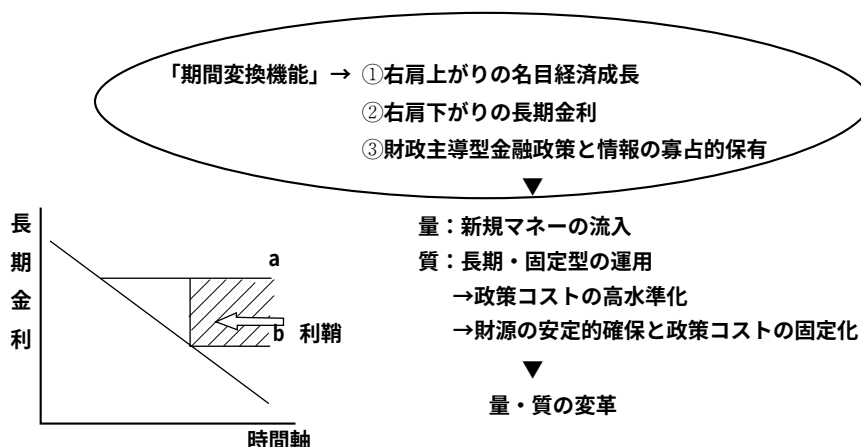
②右肩下がり長期金利

③財政主導型金融政策と情報の寡占的保有

まず、先に見た右肩上がり名目成長による原資の量的拡大である。2番目の要因は、右肩下がり長期金利である。これは①と相関するもので、経済成長により所得が増えれば長期金利は下落していく。当然景気の波による変動はあるが、戦後50年間の長期金利の推移を見ると一貫して右肩下がり存在している。この右肩

上がりの名目経済成長と右肩下がりの長期金利により、財投制度はこれまで期間変換機能を十分に果たすことができたと言える。その点に関しては、図表1によって分かる。

図表1 旧財投を支えた要因



長期金利は趨勢的に右肩下がりで推移した。その結果、aというラインを8%として郵便貯金が8%で調達したとすれば、財投制度（資金運用部）は定額貯金から8%で調達し、それを資金運用部は各機関に対して同じ金利で融資する。この瞬間を取れば資金運用部には利益は発生しない。しかし、これを時系列で考えてみれば、8%で資金運用部が調達した資金を、平均すれば15年、長いものでは20年、30年の固定金利で運用する。従って、aというラインは平均15年間に於いて8%ということで固定される。なお、繰上げ償還等が認められるようになったのは住宅金融公庫を除けばごく最近であるので、戦後の制度としては常にこのような固定金利の構造があった。一方、郵便貯金は平均7年で預託しており、7年経過後に預託資金を資金運用部から回収する。右肩上がりの経済成長であるので、郵便貯金は当然増加しており量的問題が生じることはない。その時には8%で固定して運用している資金の再調達金利は長期金利の恒常的低下の中でbのラインに低下するという構造を持っていた。例えばbのラインが5%に低下していれば、実質的には図の斜線部分に関して利鞘を確保することができる。このような構造で基本的には動いてきた。

加えて、量的には新規マネーの流入により、リファイナンスリスクを断ち切ることができた。それから質的には、このような仕組みにより、長期固定の投資を可能にしてきたということである。その結果、一つには、運用先については長期的な資金の確保により安定的な政策コストによる長期的な政策を展開することができたというメリットを持っていたとすることができるかもしれない。

その反面、安定的な財源が確保されたことにより、相対的に高い水準で政策コストが固定化するというディメリットを持っていたということも言える。

(3) 新財投を支える要因変化

ところが、新財投に移行するにあたり、グローバル化や金融改革が起こる中で、以下に記したように、これまで果たしてきた「期間変換機能」が限界にきている。

「期間変換機能」の限界→①右肩下がりの名目経済成長

②右肩上がりの長期金利

③グローバル化の波

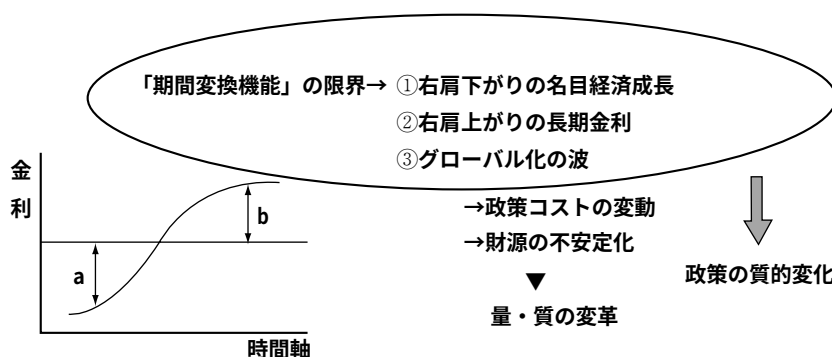
第一に右肩下がりを経済成長になってきたこと、これは人口が減少局面を迎えて今までと同じ構造を持っていれば基本的に避けられない問題である。しかも、資金運用部への原資として年金の役割は既に90年代に入ってから終わっている。郵便貯金は入った資金を全額預託するという制度であるが、年金は入ってきた掛け金から支払われた年金額を引いて、その差額を預託するという制度であるので、支払額が多くなれば預託される金額は減少し、更には引き出しとなるという構造を持っている。このように年金資金に関しては既に90年代からこのような構造が出てきていたが、今回郵便貯金においても同様の構造が見られ始めてきている。

この点に関して若干補足すると、金融システムが不安定なことにより郵便貯金に資金がシフトしているという現象がある。その結果、財投資金としての原資にある郵貯に資金がシフトしているということになるが、現在の郵便貯金に集まっている資金は従来に比べ流動性が高い資金である。従って、今回の郵便貯金改革でこの財投との関係で言うと、明らかに郵便貯金の原資としての性格付けの変化と簡易生命保険の原資としての性格付けとの違いが出てきている。

第二には右肩上がりの長期金利である。右肩上がりと言い切るのは適切ではないが、少なくとも右肩下がりと言うことは限界にきている。真横に寝てしまえば先ほどの利鞘という構造は発生しなくなるし、逆に金利が上昇局面を迎えれば当然先ほどのbラインの方がaラインよりも上に位置するようになるので、固定的な運用をすることにより逆鞘状況が出てきてしまうという結果になる。従って、財投資金の運用においてもその運用期間においては期間の見直しが行われており、相対的に短い設定もされ始めている。

図表2にイールドカーブを示しているが、中央の横軸は例えばこれまでの資金運用部が7年間の預託で形成してきた金利であると考えれば、7年よりも長期で運用してきた場合、つまりbのところであるが、運用期間も含めて必ず利益が出てくる。もちろん運用対象の質にもよるが、イールドカーブ上では利益が出る。日本政策投資銀行等の構造は正にこれであった。7年や15年で調達してきて、それをより長期で運用する。ところが、国民生活金融公庫等、調達してきた期間よりも短く運用するところでは当然逆鞘になってきてしまう。従って、中小企業関係の政策金融に関して、融資の質という問題はもちろんあるが、中小企業関係に相対的に短期の融資をするところにおいては、本質的に財投制度においては逆鞘になり易い構造を持っていた。従って、日本政策投資銀行においても、繋ぎ融資的な融資を行ったり、それを拡大してゆけば、当然このような逆鞘構造が強まってくる。なお、bラインの

図表2 新財投を支える要因変化



一番右側にあったのが地方自治体である。財投の融資期間として一番長かったのが地方自治体で、次に長かったのが住宅金融公庫という並びであった。

財投機関債を運用期間に合わせて発行することができれば、例えば財投機関債について、中小企業関係で3年ならば3年という平均運用期間で発行するという形にすれば、この逆鞘の構造は、基本的に金利関係においては克服することができる。

このような構造の中で生じる問題としては、政策コストが変動するという問題が当然挙げられる。今までは、政策コストは変動せず、高くても一定のレベルでフィックスすることができたが、これからは政策コスト全体が変動してくる。それから財源の不安定化、更にはどうしても政策が相対的に短期的な視野になってしまうという構造を持ってきている。

このように新財投制度というのは市場原理を組み込むことにより機能してきているわけであるが、旧財投に比べて性格的な変化が生じる制度になっている。それでは2001年の4月に旧財投から新財投に移行したことにより資金の質が大きく変化しているかということ、まだそのような段階ではない。この制度改革に伴う激変緩和措置があるので、実際上の郵便貯金の運用がまだ大きく変わっているわけではない。また2001年3月までに預けられた資金は旧財投の方に流れているので、この資金については今後7年をかけて新財投の方に移動する。

(4) 財政と財投の関係

次に財政と財投の関係については以下の4点が挙げられる。

- ①財投債を利用した財政規律のキャッチボール
- ②政府信用の再検証（新BIS規制等）
- ③セグメント情報を含めた財政情報の質的転換
- ④「パンドラの箱」の問題

①財投債を利用した財政規律のキャッチボール

新財投が発行する財投債については国債であり、国債として財投債を発行して調達した資金をインフラ整備等にも活用していくという形になっている。財政法第4条との関係がある。財政法第4条は、建設公債の発行を規定している。公共

事業やインフラ整備、貸付金、出資金については建設公債を国会の議決により発行してよいとされている。この財政法第4条における建設公債の規定と財投債の果たしている役割は極めて類似している。従って、一般会計の方の財政の規律が強いのか、それとも財投資金、新しい財投制度の財政規律の方が強いのかという関係により、この調達手段を通じた財政規律の構造に変化が生じる可能性がある。

それと、SNA統計上では財投債は政府債務にはカウントされない。これは、建設公債等は資金を調達して投資をしたとしても、投資と回収が切断されていて、その借金の返済は税金で行うことになっている。しかし、財投債の場合は財投債で調達した資金は、どこかの機関に対する貸付けに回るわけであり、会計上では負債と資産が建つことになるので、その段階ではこれは政府債務としてはカウントされないことになる。ということは、特に重要な点であるが、その貸借対照表で資産として計上されている部分がどれだけ資産としての実態を有しているかという問題にどうしてもならざるを得ない。

その他の点についての説明は省略するが、③のセグメント情報を含めた財政情報の質的転換に関しては、今回特殊法人について改革等が行われようとしているので、独立行政法人化等を通じた財務会計制度のところで若干説明する。

また、行政債務（郵便貯金や社会保険等の行政活動に伴い借金するもの）と財政債務（歳入を目的とした借金で、普通の国債や地方債）という面から総括的に言えば、まず、入り口の面については、やはり昭和50年代に入ってから、それまでの行政債務の使い方が大きく変わってしまった。ある意味では、その時に財政債務と行政債務をきちんと分けた形で展開していくべきであったと思う。例えば大蔵省でも昭和40年代後半の時に、行政債務の領域に余り過度に依存することは良くないということを予算編成の中でかなり指摘をしていた。ところが、それがオイルショック等の環境もあり、やはり年金や郵便貯金が入ってくるといふところの「財源」（本来財源ではないが）があるという中で、需要に引きずられて出て行ってしまった。あの時に行政債務ときちんと区分けをしていく必要があった。

3. 郵政事業改革

これまで説明したのは旧財投及び新財投の基本的な構造とその機能である。今回やはり大きな問題として指摘しなければならないのが、郵政事業改革である。先ほど若干触れたが、小泉内閣において郵政事業改革が議論されている。この中で、郵便事業と郵便貯金事業と簡易生命保険事業、これらについてはやはり一体として議論することはできない。

(1) 郵政事業改革のスケジュールと収支実態

図表3は郵政局別の事業収支表であるが、これを見ると郵便貯金でも99年ベースでは全部赤字になっている。これは過去の高い金利の定額貯金が満期を迎え、それによる赤字が非常に大きいということである。郵便貯金が拡大してきた大きな要因は、新しい定額貯金が預入されてきたということと同じくらい、またはそれ以上に過去の高い金利の定額貯金が新しい定額貯金に乗り替わり新しい定額貯金を形成してきたということがある。定額貯金は最長10年の満期日に、元利合計を計算する仕

図表3 郵政局別・事業別収支試算

(単位：億円)

事業区分	郵便事業		郵便貯金		簡易生命保険	
年 度	97	→ 99	97	→ 99	97	→ 99
北海道	▲339	▲345	109	▲ 861	121	77
東 北	▲405	▲426	311	▲1131	248	168
関 東	58	▲ 15	2343	▲2576	662	391
東 京	1439	1298	1052	▲1629	305	161
信 越	▲129	▲138	99	▲ 730	124	80
北 陸	▲ 51	▲ 51	68	▲ 607	73	39
東 海	62	▲ 24	640	▲2746	323	162
近 畿	120	▲ 48	1588	▲3108	557	302
中 国	▲ 56	▲ 99	▲ 95	▲1898	193	115
四 国	▲120	▲135	▲ 86	▲1093	119	73
九 州	▲354	▲402	215	▲2245	372	234
沖 縄	▲ 28	▲ 31	69	▲ 25	11	8
合 計	198	▲553	6312	▲18650	3107	1809

(資料) 総務省

(注) 補正処理前＝各郵政局の損失・収益を収支相償する措置を行う前の数値。

組みである。しかも定額貯金は高い金利の時に極めて多く集まるという構造で、その波の時毎に預け入れの限度額を拡大してきたという経緯がある。つまり、限度額が300万円から、500万円、700万円、1千万円へと増額されてきた。今回初めて限度額1千万円をそのままにしながら極めて高い金利の6%台の定額貯金が満期を迎えている。今回は満期を迎えた定額貯金の65%程度がそのまま預け替えとなっている。しかも、乗り替わった部分に関しては、極めて低金利の定額貯金が形成されている。このように高い金利の定額貯金が満期を迎えて、今量的に一部シフトしているとはいえ、全体が他の金融機関に乗り替わっている状況ではない。この点についてまず指摘しておく。

(2) 収支見通し

図表4に、郵便貯金の残高見通しと簡易生命保険損益構造を示してあるが、詳細説明は省略する。

図表4 収支見通し

①郵便貯金残高見通し（総務省）（単位：兆円）

年度	増減額	残高	うち定額	うち通常
1999	7	260	228	31
2000	▲10	250	209	41
2001	▲16	234	190	43
2002	▲4	230	182	47
2003	▲2	228	175	52

②簡易生命保険損益構造（総務省）（単位：億円）

年度	死差	利益差	費差	剰余金
1996	800	▲4700	8700	4785
97	▲700	▲5100	9000	3107
98	800	▲8200	9400	2093
99	2000	▲9300	9100	1809
2000	2800	▲10100	9000	1716

運用利回り

年度	貸付金	有価証券	簡保事業団運用	預金	運用部預託	計
1996	5.16	4.46	3.86	0.57	3.07	4.14
97	4.85	4.48	3.16	0.66	2.77	4.02
98	4.53	3.97	2.31	0.62	1.96	3.54
99	4.22	3.58	1.89	0.14	0.99	3.19
2000	3.90	3.25	1.85	0.33	1.78	3.18
96-2000	-1.26	-1.21	-2.01	-0.24	-1.29	0.96

(3) 郵便貯金資金運用と国債管理政策

最も大きな問題は、郵便貯金の資金運用と国債管理政策に関してである。今回、総務省の研究会でも余り議論ができなかったと思う点は、郵便貯金の資金運用と国債管理政策及び地方財政の問題ではないかと思う。郵便貯金の資金運用はその9割方が国債類似商品に投入されている。つまり運用対象は、国債、財投債、地方債である。金融論から見れば、この資金運用は非常に偏った資金運用である。

しかし、これは郵便貯金制度が国家信用を背景とした制度であるという面から、その資金運用が形成されている。もし、完全な意味での民営化を模索するとすれば、現行の国債管理政策なり、地方財政制度というものについて、その仕組みをかなり前倒しで修正しておく必然性がある。図表4に収支見通しがある。この資料は総務省が作成したものである。①の郵便貯金残高見通しであるが、1999年の残高が260兆円であったものが2003年には228兆円になる、定額貯金は228兆円が175兆円、通常貯金が31兆円から52兆円へと、流動性が高まるという見通しである。この見通しを計算する時に一つ明らかになったのは、一度預け入れられた定額貯金のうち金利が変動しても預け替えが行われない比率がどの程度であるかという問題である。高い時に預けられたものが預け替えにならないというのは当然であるが、低い金利の時に預けた定額貯金は6ヶ月経つとディメリットなしに新しい定額貯金に預け替えができるので、通常であれば金利が上昇すればどんどん新しい定額貯金に乗り変わっていくという構造になる。従って、調達コストはどんどん上昇する。このような金利選好的に行動しない定額貯金の貯金者がどの程度の比率であるかという点である。過去の趨勢で計算すると預けている人の約3割である。3割の人は金利に全く関係なく定額貯金に預けている。この比率が今後も継続するかどうかということはよく分からない。もし郵便貯金について財政的な面とある程度リンクしていくとすれば、リスクなくとまで言い切れるかどうかは分からないが、この3割部分のところであればまず財政資金的な活用をすることはできる。しかし、それ以上のところについてはかなりポートフォリオとしてきちんと考えていかなければできないということである。

財投問題に関しては、郵便貯金制度は新財投の中で一応切り離されたわけであるが、実態上は郵便貯金の運用として大半は国債類似商品であるので、市場を一度通

すとしても資金の流れ的には従来と同じか更にそれを強めていると言える。このような状況の中で、財投の仕組みの中と郵便貯金という問題をどのように整理していくか。銀行も資金が集まりすぎると困るという点があるが、郵便貯金も自主運用ということになると、資金が過剰に集まることには極めて問題がある。つまりは適度な規模にしておかないと通常の金融機関としての運用が困難となり、規模が大きすぎると、当然財政的な運用をしないとたないという構造になる。そのような構造に対して、運用管理をどのように考えていくかという問題がある。

4. 財政投融资対象機関と財務情報

以上が財投制度の入り口の郵便貯金を中心とした問題であるが、もう一つのテーマが出口部分の特殊法人の問題である。これから紹介する問題は、特殊法人の問題と財投資金が地方自治体に運用しているものは、同じぐらいのウェイトで課題を考えていかなければいけないということである。従って、出口機関としては地方自治体も含めて議論する。

(1) 特殊法人改革と独立行政法人

特殊法人改革と独立行政法人に関しては、簡単な整理に留める。

特殊法人制度の特性としては以下の3点がある。

- ① 一般的監督権（行政の内部部局）
- ② 業務方法書
- ③ 長期計画と予算編成

まず、所管官庁は一般的監督権ということで、特定事業に対する監督権ではなくて、何に対しても監督ができるという権限がある。それから、毎年度の事業に対しては業務方法書という形で、極めて細部にわたる規定をおいている。この業務方法書は通常は公開されてこなかった。更に、長期計画と予算編成において制約を受ける。このように、特殊法人の行為能力には限界がある。いわば、未成年者程度の行為能力と意思決定能力しか持っていなかった。これらの点が特殊法人の基本的特性として挙げられる。

(2) 特殊法人の財務情報の特性（例：日本道路公団の財務情報）

上記の特殊法人の特性の他に、特殊法人の財務情報に特性がある。道路公団方式による財務情報と企業会計方式による財務情報を比較したものを図表5に示してある。

図表5 （損益計算書）99年度決算

道路公団方式			企業会計方式			(単位：億円)	
収入 18608	支払金利	5642	支払金利	5642	収入 18608		
	管理費	3754	管理費	3754			
	準備金	9213	減価償却	3727			
			除去費	2326			
			利益	3159			

この道路公団の公会計も一つの方式があり、それに則って考えれば別に間違いではない。道路公団の場合には、この財務諸表は誰のために作成しているかといえば、理財局のために作成しているものである。つまり、借入れた資金から間違いなく借入金を返すことができるかどうかという点をベースにして形成している。従って、よく指摘されることであるが、この損益計算書を形成する前段にある資産というのは、借入を行って取得した資産は、その借入金が返済されるまでは必ずあるという前提で計算する。減価償却をしないということもその意味であるし、除去損も計上しない。これを企業会計方式に転換すれば、減価償却費と除去損というものが当然計上されるということになる。これは、もともと目的としていることが違うことによるものである。

ただ、企業会計方式で減価償却費と除去費を計上すると、通常道路公団で言うところの準備金、これは利益と言われているところであるが、資料のように9,213億円が3,159億円になると説明されるわけであるが、この3,159億円でも黒字である。ただし、この3,159億円というのは道路公団の借入金の規模を考えれば、低金利の中でこのような利益が出てきているわけで、金利が1%上昇すれば、この利益がほ

ばなくなるぐらいのレベルである。従って、財務体質が強いかということと必ずしも強いとは言えない構造である。

(3) 先行独立行政法人と特殊法人独立行政法人化の違い

このような特殊法人について、現在独立行政法人化という取り組みが行われている。総務省でも 2002 年 4 月から特殊法人を独法化した時の財務会計制度の検討を行う予定になっている。これは、単なる会計処理の問題ではなく、どのような理念系でその法人のガバナンスを形成するかという問題に該当する。ここでは、2001 年の 4 月から独法に移行している機関である先行独立法人の制度を紹介する。先行独立法人は、ほとんどの機関が 1 業務 1 法人という構造をとっている。従って、業務の評価と法人の評価はほぼ一致できるという形をとっている。もう一つは、その法人が行っている業務については図表 6 に書いてあるように運営費交付金等の財政資金により全て担保するという形で形成されている。

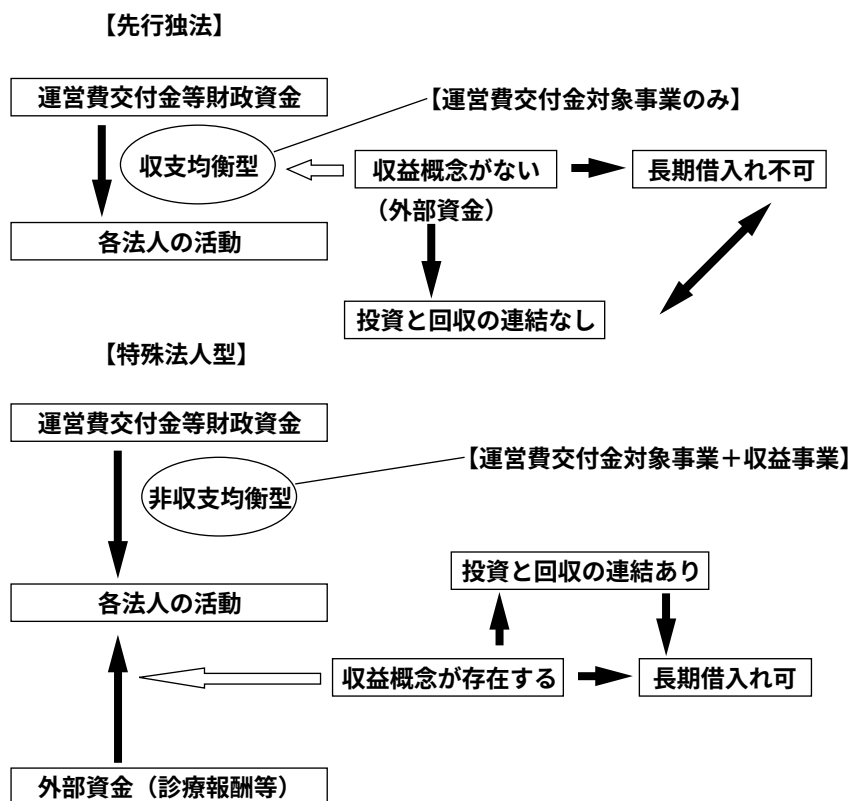
要するに、先ほどの貸借損益計算書流に言えば、現行の独立行政法人の活動によって発生する費用は運営費交付金で担保するという制度になっている。従って、収支均衡型である。このように収支概念がないために、投資と回収の連結がなく、長期借入はできないという制度設計になっている。簡単に言えば、長期借入を行っても、それは全ての活動の財源は運営費交付金という国庫で担保しているのであるから、当然その借入は国庫が返済することになるので、個別法人毎に借入を認めるわけにはいかない。これが、現行の独法の基本的な構造である。

図表の表現で「収益概念がない」と記載してある下に括弧書で（外部資金）とあるが、例えば博物館の入場料はここで言う外部資金ではない。博物館の入場料は、本来運営費交付金で担保すべき部分であるが、受益者負担という形で負担してもらう部分であり、その業務そのものについては国庫によって行う業務であるということについてなんら変えているものではない。

しかし、特殊法人の場合はどうかという点を考える場合に、国立大学を例に考えると分かり易い。これまでの独法と、国立病院・国立大学の独法と、それからもう一つ特殊法人が独法化されたものと、実態上 3 種類の独立法人が並んでくる。この 3 種類の制度の中で、大きな違いがあるのは何かということ収益概念という問題であ

る。図表6の【特殊法人型】を見ると、先行独法のように運営費交付金等財政資金により担保される部分はもちろんあり、その事業を運営費交付金対象事業と呼んでいる。この運営費交付金対象事業はあるが、運営費交付金対象事業以外のものがあり、それが外部資金調達の部分である。国立大学で言えば、付属病院の診療報酬が外部資金に該当する。それから、委託研究は外部資金に該当する。委託研究は国立大学に必ず依頼しなければいけないものではないので運営費交付金対象事業にはならず、外部資金になる。この外部資金があることにより収益概念が成立する。収益概念が成立すると、投資と回収が連結できることになり、借入ができるという構造になる。国立大学も借入を行う。運営費交付金に依存しないで借入金が返せる部分があるから法人格で借入を行うという考え方である。ところが、特殊法人の場合にはこの外部資金の部分がもっと大きくなる。国立大学の付属病院も長期借入をしているのは財投資金である。特殊法人を財投対象機関として独法化するのであれば、

図表6 先行独法と特殊法人独法化の違い



この長期借入を可能にするスキームのところを大きく設定しなければいけない。

今ある独法は収益概念が存在しない。国立大学の場合には収益概念が存在するが、領域的には運営費交付金対象事業の部分の方が多い。ところが、特殊法人にも色々あるが、全体の制度として考えた場合には収益事業にカウントされるどころの方がこのままでは多くなる。問題は、実態上これまで投資と回収は連結してこなかったわけである。つまり投資をしても、そこから回収する場合には、新しい財政資金を投入していたわけである。基本的には、投資をした資産から回収をするという行動をとってこなかった。行政財産というのは投資を待っている資産か、あるいは消費をしている資産だけであり、投資を回収している資産は基本的にはないという構造である。回収しているように見えたのはそこに新しい資金を投入できたから回収することができたのである。ところが、今回の独法化の構造をとってくると、その領域について見直しをしていかなければいけないかもしれない。

同じ独法でも明らかに性格の異なるものが出てくる。これから総務省で検討する時に、今のように独法に対して運営費交付金と施設費だけで資金を担保するのではなくて、あと二筋ぐらいのルートを作らざるを得ないと思う。その最大の要因は、この投資と回収の問題と、もう一つは景気対策である。一番悩むのは、独法化した特殊法人にどのようにして景気対策をしてもらうかである。基本的には中期計画を修正しなければいけない。今回も生じたことであるが、先行している独法で、当初予算では一律15%カットであった。それを補正予算で前年並みにほぼ穴埋めした。しかしこれを繰り返していった場合に、もし当初予算ベースの計上が中期計画に基づくものであるということになると、途中で補正予算を増額すればするほど、例えば本来5年間で行うべき行政サービスが4年間で終了してしまう可能性がある。これを良いと考えるか、悪いと考えるか。財政規律から言えば、これは問題があるし、サービスがどんどん提供されればよいものであれば、それはそれでよいということになる。しかし、いずれにしても、景気対策として大きなものをやってもらうという機能を特殊法人が独法化したものに求めるのであれば、今の中期計画と予算の関係等も再整理する必要が出てくるという問題である。

(4) その他

総務省の評価委員会で議論しているところであるが、政策評価と独法の評価の違いは、独立法人の評価の場合は組織評価が入る点である。政策単品が評価されるのではなく、組織評価が出てくるので、①の棚卸と外部監査の必要性というところで、大きなガバナンスを形成することになる。

①棚卸と外部監査の必要性（内部統制のあり方）

特殊法人を独法化するという一つのメリットは、組織が変更される時に、一度資産とか負債、あるいは組織のガバナンスに関する棚卸がされるという点にあると思う。要するに、大学としての資産関係も一度把握しなければいけない。それにより、自分たちの組織構造、財務構造を一度認識しておくということが必要になる。公有財産というのは、基本的に登記をしなければ対抗力を持たないという性格ではない。私権が設定されていないところは、公有のものであるという推定を受けるので、国や地方自治体が持っている資産は登記がされていないという基本的な構造になっている。従って、これを法人化するというのであれば、登記を行うということになる。

私はこの移行措置のところを軽視することはできないと思う。それが一番でないと、その後の透明度を言っても、それは担保にはならない。現在、企業会計的な発想は入れているが、全く別の会計理念である。現行の独法制度は透明度ということから言えば、逆に分かりづらくなっているところもある。従って、その辺りの課題は当然透明性確保の面からいくとまだまだあると思う。

また、民間に任せて、民間がそれで失敗して継続できなければ継続なくてよいという分野も今の特殊法人の機能の中にあると思う。そのような分野は全て民間に任せてしまう。更に、税金で行うべき分野には二つあり、一つは行政本体に戻す分野であり、それは税金を投入して行政が直接行政サービスを行わなければいけないので、それは税金できちんと行うという分野。もう一つは、提供は民間等に任せてよいが、その公共サービスが提供されることの担保は行政が必ずきちんと持つという分野。その場合には行政は極めて強いモニタリング機能を持たなければいけない。同じ租税に戻す場合でもそれが必要である。それが更に民間に

依頼してまでも行う必要がなくて、もう止めてしまえばよいという部分もある。今行われている業務のうち、どれがどこに該当するかは実態がよく把握できないので分からないが、やはりサービスの継続性をどれだけの強さで担保するかということは一つあるのではないか。英国のレールトラックの破綻を例に考えれば、レールトラック社が破綻する理由としては、公共サービスを民間事業体に任せて、政府のモニタリングが非常に弱かった部分がある。やはりモニタリングのあり方次第によっては、この特殊法人の組み方も何も組織として遺さなくてもかなりの部分はできるところはあるのではないかと思う。

新しい改革が始められてから1年も経っていないが、大胆に意見を言えば、前の制度よりももっと昔に戻っているような感じがする。つまり、市場という構造からは離れる方向に戻っているような部分がかかなり足元では見られる。それは必ずしも市場原理主義ではないから、それだけで律する必要はない。そうではなくて、特殊法人や財投等の仕組みにガバナンスがきちんと効くような方向に向いているのかというと、ガバナンスそのものについてはむしろ効きづらい方向に少し向いてきているのではないか。それは財投機関債等の問題もあるが、一番大きかったのは、特殊法人の独法化の議論である。この独法化の時にどのような移行プロセスをとるかという議論を見ていると、制度設計によっては今までの特殊法人よりも形としては見えづらくなる。現行の独法では実質上、独法にされる指定職（局長以上の役職）よりも指定職人数は増えている。増えたから悪いという議論ではないが、そこでの人事の決定の仕方が、今までの特殊法人の天下りよりも見えづらくなっている。注意しなければいけないのは、特殊法人が独法化した後の評価システムをいかにきちんと形成できるかである。ところがその評価システムの議論はほとんどされていない。今のは一例であるが、同時にもう一つは、地方財政等の問題を含めて考えてみると、当初意図していたものとは違ってきている部分が見られる。

いわば、独法化することが目的という感じであり、よく話していることだが、独法がゴミ箱になる、つまり色々なものが独法化され統制が利かなくなる懸念がある。本来であれば、独法化することが目的ではなくて、予算決定プロセスや会計情報を変えれば独法化しなくてもかなり変化があるはずである。ただ、それを

やると既存の資源配分の実態が明らかになってしまうので、それを回避していこうとすると入れ物を変えるということになる。

独法になれば、マーケットで民間と競争するということになるのでよいのではないかという意見もあるかもしれないが、その時にマーケットに泳がせる前段として、マーケットが求めると同程度及び同じ質の情報を形成させるということがある。今情報公開等があるが、それは行政が持っている情報を公開しているだけで、その質に関しては別問題になっている。市場が求める情報と同じ情報を提示して、そこから後の評価の能力が一番問われると思う。というのは、今行っている特殊法人の業務の中で、本来行政機関がそもそも行わなければいけない業務もある。そのような業務を徹底して行えば、現実問題として企業会計的には赤字になる。そのような赤字はそれとしてきちんと説明する体力をつけないといけない。それが回避されてしまうとより訳が分からなくなってしまう。

なお、特殊法人の独法化に関しては、下記のような点も検討する必要がある。

②技官と事務官（公務員制度）

③不良債権問題

1) フローの財政負担

2) ストックの財政負担

5. 地方財政と財政投融资制度

(1) 地方財政と財政投融资の関係及び財投依存度

地方財政と財投制度との関係であるが、図表7は北海道のN町の資料である。N町の財政を棚卸して、ストックベースでも全部把握して、財政評価をしたことがあるが、その時に整理した数字である。ここに地方債の新財投依存度を示してあるが、N町の場合に、地方債を発行して新財投に直接・間接に依存している割合は、2001年度で86.8%である。この数字は少し高い方であるが、市町村であれば、80%台は通常のレベルである。道庁で、推計値でいって、7割程度である。その程度の割合を新財投に依存している。財投資金に対する依存割合は極めて高くなっている。しかも、この5年間ぐらいで極めて高くなっている。今のところ地元の信金・信

組が金余りで、かつ運用先がないので地方公共団体への運用をかなり行っているが、そのような資金が限界的になると、各自治体にとっては、この問題は大きい。

図表 7 N 町地方債新財投依存度

(単位：千円、%)

事 項	1 9 9 9 年度	2 0 0 0 年度	2 0 0 1 年度
一般会計分	5,884,938	6,100,134	6,179,396
簡易水道事業	939,905	1,008,669	965,037
公共下水道事業	1,081,451	1,330,202	1,424,902
農業集落排水事業	34,200	49,600	107,676
合 計	7,940,494	8,488,605	8,677,011
地方債借入先に 占める割合	86.4	87.4	86.8

(注) 1. 財政投融资資金と簡易生命保険借入金分を対象に計算。

2. 平成11年度は決算額、平成12年度見込み額、平成13年度予算額。

(2)10 年危機の現状

地方財政は、これから極めて厳しい情勢を迎えるということで、以下の4点を指摘できる。

- ①借金返済、借り換え（純減の時代）
- ②退職者人数の拡大
- ③社会資本の維持更新
- ④住民税依存度の限界

まず、借金返済と借り換えの問題であるが、新規の借金をこれまで通りに抑えるにしても、これからは借り換えがどんどん増えてくるので、この資金確保という問題が生じてくる。それから、退職者が増加するので、これは特に政令指定都市では深刻化する問題である。社会資本の維持更新の負担が増加し、それから住民税依存が、住民税の減少により問題を抱えている。

(3)地方交付税制度

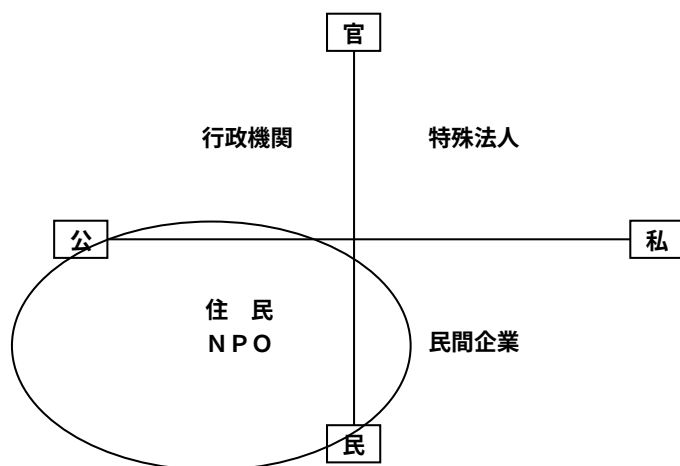
このような構造の中で、財投資金に依存している割合が極めて大きく、しかも、

地方交付税の借入金が2000年度ベースで8兆円ある。従って、国税3税で調達した資金に、この借入金を加えて交付しているという状況で、この借入金については、民間資金も調達しているが、これまでは郵便貯金を中心であり、赤字地方債、特例地方債という制度に移行してきている。

このような資金は、先ほどのN町の資金には含まれていない。これは、N町の数字は地方債をベースにした数字であるので、交付税を通した郵便貯金に依存した数字は入っていない。N町の場合、自主財源比率が10%程度であるので、このような数字を入れるともっと高い財投依存度になる。

従って、財投制度を考える場合に、地方財政の問題へも目配りをして整理する必要がある。このような地方財政の問題で考えていくと、地方自治体が極めて役割として肥大化してしまったという点はあるが、図表8に示した図のような視点も必要になってくる。この図は、官と民、公と私という座標軸で経済活動の領域を分類したものである。行政学の立場から今までの行政改革を整理すると、70年代までの行革は、この図の上の部分であり、行政法人と特殊法人の効率化議論として進んできた。これはなぜかという、70年代までは、増税を理由付けるための行革という面が圧倒的に多かった、つまり、増税をするために行政機関の効率化を進めるという

図表 8



(参考) パワー・シフトと行財政改革の留意点

議論である。従って、この時代の行革は、行政の内部組織の問題に集中している。ところが、80年代の土光臨調の時に初めて、増税を単なる行政の効率論で認めることはできないという流れの中で、官から民へという議論が生まれてきて、そこで、国鉄の民営化等が出てきた。従って、ここで言う行政機関・特殊法人という領域の一部が民間企業という領域に編入されることになり、領域論として展開された。今日議論されているのは、単純な官から民へという議論ではなくて、やはり住民やNPOといった領域とどのように役割分担をしていくのかという問題である。最近では、国債とか地方債でもあるように、直接住民に引き受けてもらうということも実際に検討されており、自治体ベースでは行われ始めてきている。単なる役割分担だけではなく、財源調達の面でも、このような点への視野が生じてきているということだと思う。

いずれにしても、財投制度は、財政と金融の狭間にあるわけであるが、財投制度を考えるにあたり、特殊法人の問題と同時に地方との問題が重要であり、しかも財投が極めて中央集権的な資金配分の仕組みを持っていた。大量の資金があり、それを地域に再配分するという役割をしてきたのであるが、そこで各地に同じような資源の質を形成してしまった。そのことが、逆に今各地域においての経済活力を限定化させてしまっているということを考えてみると、ある意味で資金を供給すると同時に地域にある程度の責任を持たせた資金還流システムを形成するというのも一つの方法ではないかと思う。しかし、いずれにしても、今の財投の規模を維持する必要はない。この7年間は郵貯が経過措置で維持しているが、その後についてどのような制度に抜本的になっていくのかということについては充分議論していく必要があると思う。

財投制度に関して、入り口から出口まで、概要を説明した。

(2002年2月28日：第9回委員会)

第3節 地方分権に関する検討（税源移譲論を中心として）

青山学院大学経済学部教授 堀場 勇夫 氏

税源移譲論の理論的な背景、それに伴う実際の問題、そして実際に税源移譲した場合にどのようなことが起こるのか、それが生じた時にその問題をどのように処理すればよいのかについて説明する。

1. 税源移譲論とは

税源移譲論は、戦後シャープ財政以降何度か議論になっているが、今回の場合には本格的に中長期の問題として、現実味を帯びて取り上げられている。ただ、往々にして、税源を国が取るか地方が取るかという視点で議論されている。我々地方財政論を学んでいる立場からすると、もう少し学問的に、また実際的に深い問題を秘めているように思われる。そのため、一般論から説明を行う。

(1) なぜ地方分権が必要か

① 地方毎の選好に従って公共サービスを供給することがより厚生水準を高める

まず、税源移譲論に入る前に、地方分権がなぜ必要であるかということについて説明する。これに関しては、経済学で1970年頃から本格的に議論が始まっている。人々の考えの中にあるのは、地方毎の人々の公共サービスに対する選好に対応して地方でサービス供給することが、社会的に好ましい状態を作ることではないか。簡単に言えば、全国一律で供給するということは無駄を発生させるという考え方である。

また、公共部門全体、特に公共部門の借入金との関連で説明すれば、実は地方分権についての最近新しい考え方が出てきている。

② 実験室としての地方分権論 → リスクシェアとしての地方分権論

実験室としての地方分権論という考え方がある。従来は非常に優秀な人材を集めた国ないしは中央集権的なシステムで、社会全体、政府部門全体を運営した方

がよい、効率的であるという考え方であった。発展途上国は現在もそのような考え方である。しかし、このように変動が大きな時代では、それでは危ないということである。非常に優秀な人材が集まったとしても、全知全能ではない人間がある特定の政策を全国に行った場合、もしそれが誤っていた場合には非常に大きなリスクを被る。全ての政策が全体で崩れていく。全体でシステムとして動いているので、一箇所が崩れた場合に、その波及が全てに及んでいく危険性がある。

これに対して最近、地方分権論の一つの根拠として、リスク分散をする一つの方法が地方分権制度であると考えられている。つまり各地方で色々な政策を行わせることにより、ある地方は失敗するであろうし、ある地方は成功するであろう。その結果、失敗するところは成功したところに倣っていくだろう。そのようにして、全体としてのシステムが崩れることに対するリスクシェアの一つの手段として地方分権体制があり得るという考え方である。

別言すれば、社会的なマネジメントの観点から見て大変危ないことを日本はしているのではないか。つまり、中央集権で、政策を単一に実施している。それがもし間違っていたら、通常のマネージメント感覚からいうと非常に危ない状況になっているのではないかということである。通常マネージメントの場合にはリスク分散する。従って、より分権化することによって公的部門のリスクを分散しなければ危ないのではないかという考え方である。

③ 地方政府が競争することによって効率的に公共サービスが供給される

それと共に、従来は経済学ではパターナリズムと言っているが、父親のような中央政府を中心としたものが人々の幸福を目指して公共サービスを供給するという考え方を取っていた。しかし、市場競争の考え方が公共部門の議論に入ってきて、地方政府が競争することにより互いに公共サービスを安く的確な形で供給するという考え方が出てきた。つまり政府部門に関する、ある種のパターナリズムから競争主義への考え方の移行がある。

この②、③の考え方は最近言われていることであるが、このような観点から言うと、競争させることにより全体の政府部門の借入が減少する可能性があるということである。色々な国で議論がされているが、昔とは異なった形の、地方分権

論をサポートする理論が出てきている。

(2) 歳出は国対地方が4対6であるのに対し、租税収入は6対4

このような考え方に則とするならば、地方税を確保しないと地方政府の活動がうまく機能しないということで、地方税の移譲論が出てきている。現在、国対地方が歳出は4対6であるのに対して、租税収入は6対4である。地方一般財源の確保から自主財源たる地方税を確保することによって、上の目的を達成することが可能となるという理論である。背景としては以上のようなことであるが、特徴としては我が国一国だけではなく、EUも含めて、多くの先進国が一斉に地方分権に流れている。それと共に税源移譲論が世界的に議論されている。

2. 税源移譲論と税源配分論

税源移譲するに際して、どの税目を移譲するかについてはその根拠が必要になる。一つの基準として国と地方に、道府県と市町村にどのような税目を配分するかについての議論、即ち税源配分論による根拠が挙げられる。

いわゆる税源移譲論というのは、現象的には租税のある税目を国から地方に移譲すればよいということになるが、そもそも、例えば所得税、消費税、法人税等、それぞれの税目がどの段階の政府階層に配分されるのが適切であるかという税源配分論をまず議論せねばならない。地方の税収が少ないから税収を国から地方へと下ろしなさいという単純な話ではない。それぞれの税目は経済的な性質を有しているので、その経済的な性質からどの政府階層に配分するかを検討せねばならない。70年代には、その根拠となっているのは伝統的な税源配分論である。

(1) 伝統的税源配分論

伝統的税源配分論とはいわゆる地方税原則を満たす税目を地方税とする税源配分論であり、後述するように、税源移譲との関係では特に応益性、普遍性等が重要な原則となる。

租税原則論と呼ばれているものがあり、租税とはどのような性質を有さなければならぬのかに関する原論である。通常は公平、中立、簡素が挙げられる。租税原

則論の一部分として地方税原則論があり、特に地方税はいかなる性質を有さなければならないのかという原則である。地方税が国税と異なる原則を有さざるを得ないということがある。その地方税原則論の中で通常第一番に挙げられるのは応益性である。それぞれの公共サービスに応じて負担することが公平であるということである。それに対して国税の場合は応能性であり、能力に応じて負担することが公平であるという考え方である。従って、国税は応能性を原則として、地方税は応益性を原則とするというのが基本的な概念である。なぜそうなるかという、地方の場合は人々に近い段階で公共サービスが供給されるので、提供された公共サービスに対して、ある種の価格のような形で、人々が受けた便益に対して租税負担をして下さいということで、極めて地方税として相応しい性質である。

いま一つは、普遍性であり、地方に税目を配分した時に、各地方で税収に非常な格差ができる税目は地方税としては好ましくないという原則である。どこの地方にも税源が存在するものが地方税として好ましいということである。その他多くの地方税が持つべき原則があり、それを地方税原則と呼んでいる。

その地方税原則を満たす税源ないし税目を地方税にするという考え方が伝統的な税源配分論である。

(2) 政府機能配分論による税源配分

政府機能配分論とは、国と地方がどのような財政機能を果たす政府なのかに関する議論であり、地方公共財と呼ばれる財を配分する（供給する）機能は地方にあり、所得再配分政策と経済安定化政策は国の政策であるとした。

80年代にかけて税源配分論に新しい考え方が出てきた。それは、上の政府機能配分論による税源配分と呼ばれている。政府の機能、つまり国と地方は何をなすべきかということをまず最初に決めて、その機能に適した税源、税目をそれぞれ国と地方に配分しようという考え方である。例えば所得税は通常国税として配分されているが、累進所得税はなぜ国税であり、地方税ではないのかと聞かれた場合に経済的には極めて説明が難しい。一般的には、所得再分配という機能、つまり高所得者から低所得者に所得を移転するということを国はしなければいけないが、その機能は国の機能であるがゆえに、その機能に相応しい累進所得税は国税であるという論理

である。住民税はどうかということになると、住民税は所得には課税しているが、所得再分配機能は地方では行うべきではないという従来の議論からすると、なるべくフラットな税率で行うべきであるという議論となる。現実とは異なっているが、なるべく累進課税を避けるべきであるという議論に結び付いてくる。逆に、配分機能と言っているが、いわゆる公共サービスの供給、福祉、教育も含めて公共サービスの供給は、人々の選好に地域毎の違いがあるので、その地方毎に供給する。従って、それを賄う税目は、固定資産税や、フラットな税率の所得税を配分することになる。

3. 地方税源の偏在とその問題

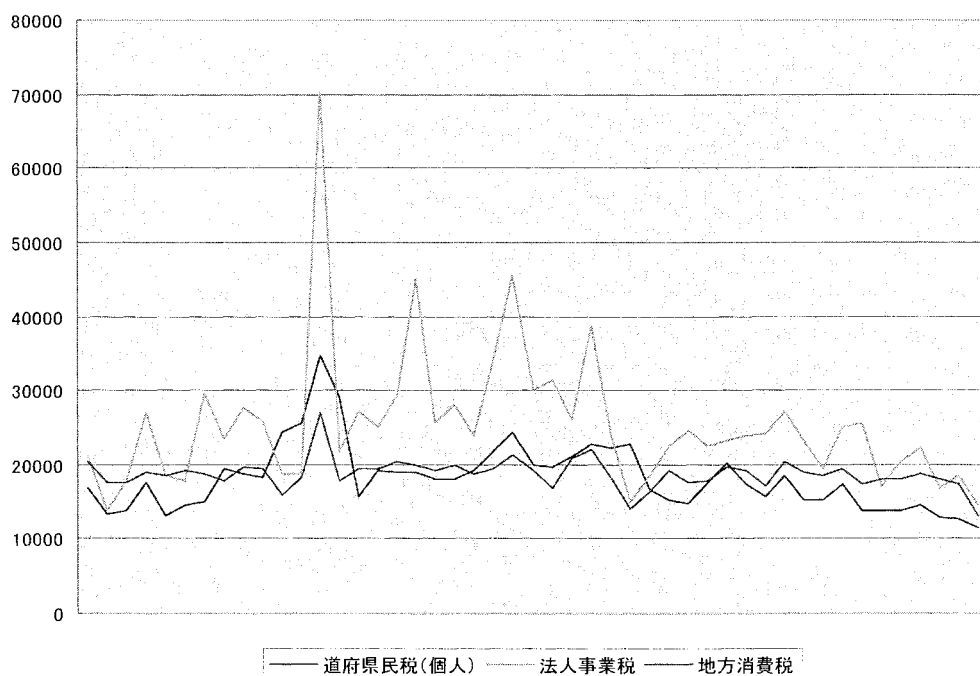
以上のような税源配分論を前提として移譲論を考えていくが、その前段階として、税源移譲をした場合に、それが可能であるかどうかをシミュレーションしなければいけない。可能であるかどうかという時に、税源の偏在が大きく起こる場合、つまり移譲した結果財政上立ち行かなくなるような地方が数多く見られるような場合には、実際の制度としては好ましくないであろう。極めて重要なポイントとして、地方の税収の偏在度を重要視せざるを得ないという特徴がある。従って、実際の偏在が、税目毎にどのような影響を受けるかということを見る必要がある。

(1) 税目の偏在度

図表1は、平成13年度の税収を1人当たり直してグラフ化したものである。これで見ると、当然のことながら地方の法人税収は、東京が飛び抜けて大きい。東京、名古屋、大阪の都市部で1人当たりの税収が多くなっており、7万円程度の東京から低いところでは2万円を大きく下回り、格差が大きく普遍性が満たされていない。個人の道府県民税は普遍性の点で中間的で、地方消費税は大変フラットな図を示している。この図から、どの税目、例えば法人税をとっても、法人事業税をとっても、道府県民税の法人分をとっても、皆同じ結果となるが、法人課税は非常に偏在度が大きい。消費税になると偏在度が小さく、中間的なのが所得課税である。この点は図表2の変動係数によってより明確に見ることができる。変動係数というのは、分散を平均値で割った値であるが、この値が大きければ大きいほど図では折れ線の凸

凹が大きい。道府県民税の法人は0.3460であり、法人均等割りを除き、大体0.3以上の大きな値となっているが、道府県民税の個人分は0.2484と個人分は大体0.2台である（個人の均等割りは当然非常に小さな係数である）。現行の法人事業税は0.3747であり、地方消費税は0.1085である。この地方消費税は、清算を行った後の数字であり、税収そのものはもっと大きな変動係数となっている。現行の清算方式を前提とする限り、地方消費税はばらつきの小さな租税であり、固定資産税の0.29よりも小さくなっている。

図表 1 税目毎の1人当たりの税収額



出典; 地方財務協会『地方財政統計年報(平成 13 年度版)』より作成

図表 2

	変動係数
道府県民税（個人）	0.2484
個人均等割	0.0943
所得割	0.2521
道府県民税（法人）	0.3460
法人均等割	0.2150
法人税割	0.3806
利子割	0.4061
法人事業税	0.3747
地方消費税	0.1085
固定資産税	0.2913
法人事業税（外形標準）	0.2190

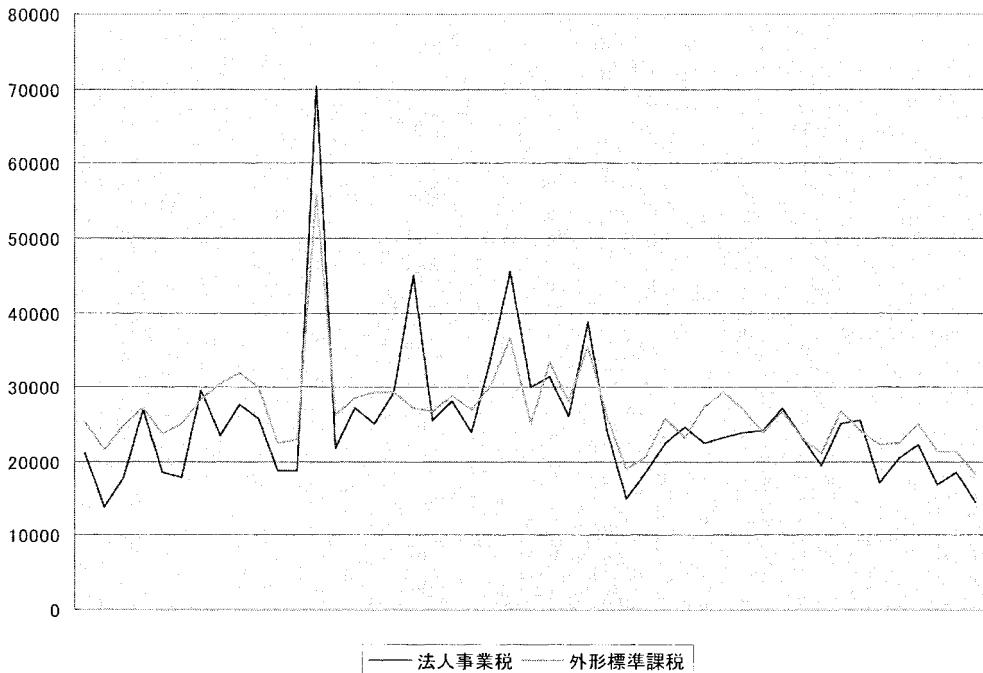
出典；地方財務協会『地方財政統計年報（平成 13 年度版）』

地方財務協会『市町村別決算状況調（平成 11 年度）』

内閣府経済社会総合研究所編『県民経済計算年報（平成 14 年版）』より作成

法人事業税に関して、外形標準課税を総務省案ではなく、非常に大まかに加算型付加価値税に近いものを想定して算出すると、変動係数は0.2190となり、現行の事業税と比べると普遍性が向上する。ただし、この試算は、簡単に言えば所得から農業所得と公務所得を控除して算出した、かなり大まかなものである。現行の法人事業税と外形標準課税の試算を比べたものが図表3である。法人事業税が大きな振幅をもっているのに対して、外形標準課税によると振幅が緩和されている。

図表3 現行法人事業税と外形標準課税



出典；地方財務協会『地方財政統計年報（平成13年度版）』

内閣府経済社会総合研究所編『県民経済計算年報（平成14年版）』より作成

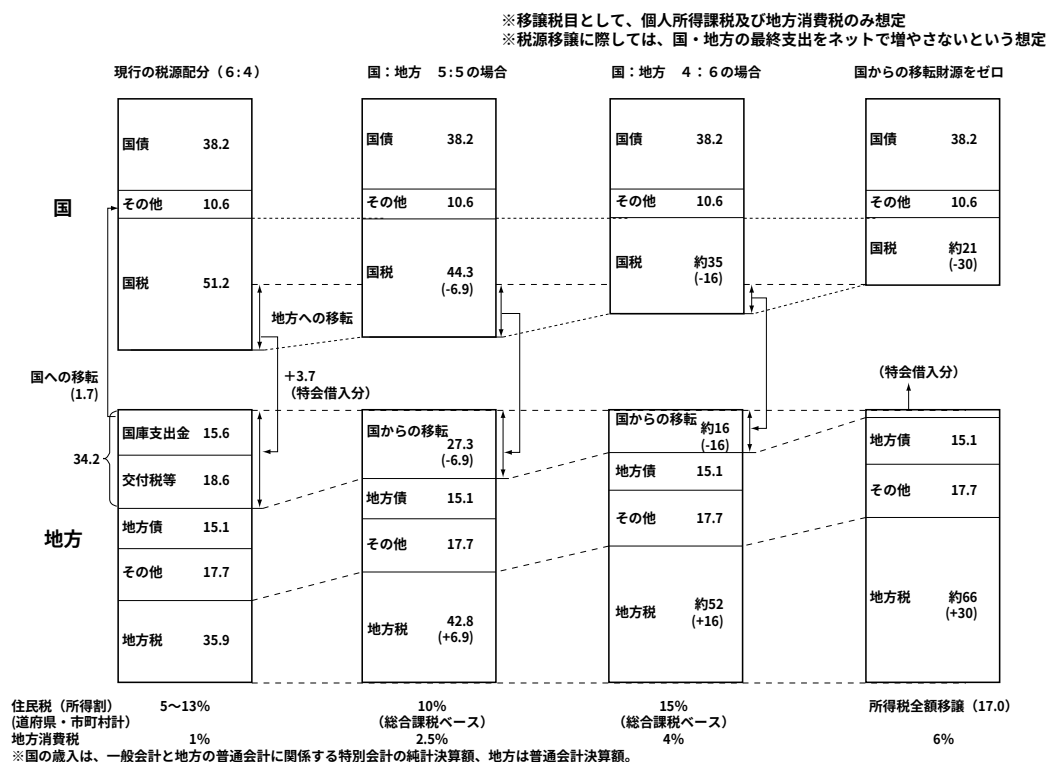
(2) 税源偏在性と税源移譲問題

税源移譲する場合には、理論的に地方に配分されるべき税目であり、かつ地方偏在度が低い税目を採用せねばならない。従って、上記結論から税源移譲の対象となる税目は所得税と消費税が挙げられるであろう。また、所得税を税源移譲して個人住民税とする場合においても、個人住民税は応益説的課税であることを考えると税率のフラット化が必要となる。この場合、所得再分配機能は歳出側での実物給付によって実現される。

税源移譲の議論としては、一応伝統的税源配分論（いわゆる配分論）、政府機能配分論による税源配分論を満たしつつ、なおかつ普遍性を有している税目を移譲して、その結果何が起きるかを探ろうというのがシミュレーションである。分かり易く税源移譲のパターン化を図表4に示してあるので、その説明をする。

これからシミュレーションをするのは、先ほどの税源配分論を満たし、かつ普遍性を満たしている税目を、国税から地方税に移譲しようということである。先ほどの数値から見てとれるように、まず付加価値税の可能性はあり得る。それから国税累進所得税の基礎税率部分を地方税に移譲する方法もあるであろう。図表4で見ると、租税は租税だけでシステムとして作られていない。つまり、租税は交付税の原資になっていたり、その租税が各省庁の予算を経て国庫支出金と呼ばれる特定補助金として地方に流れている。税収を移すということは、シミュレーション段階の話になると、それらの効果を加味する必要がある。図表4の一番左の図が現行の税源配分である。国税対地方税が6対4である。これを国税の一部分を地方税に移譲する。大体議論の中心となっているのは、国対地方で5対5ではどうかということである。左から2番目の図が、国税が44.3兆円、地方税が42.8兆円で、一番左と比べると地方税の幅が大きくなり、国税の幅が小さくなって、移転が行われている。

図表4 税源移譲のパターン



しかし、先ほど述べたように、国税の一部分が交付税に財源として入っているため、左の図にある51.2兆円の国税の交付税に入っている財源額の減少を引き起こす。それだけでは国税から地方税に移す時の財源が足りないため、国庫支出金を減額して、国から地方への財政移転が34.2兆円から27.3兆円になった時に、国と地方全体の収支バランスが合う。つまり地方税を移して、その財源部分を国から地方への二つの移転、国庫支出金と交付税の減収で作り上げるという形である。図表4の図は右に行けば行くほど、国対地方の比率が変わってくるが、現実問題として国対地方5対5が議論の対象となっている。

4. 税源移譲のシミュレーション

神奈川県シミュレーションを用いて、実際に税源移譲をすると各都道府県の財政収入に何が起こるか検討を加える。

(1) 前提

神奈川県シミュレーションでは次のような前提がなされている。

①全体での税源移譲のイメージは図表4

②所得税から住民税への税源移譲

- ・平成12年度当初予算ベースのデータを基に、所得税から個人住民税への税源移譲及び消費税から地方消費税への税源移譲を同時に行うものとして試算（シミュレーションⅠ）

・個人住民税所得割のフラット化

国税所得税の基礎税率部分を全額地方税源化して、フラットにした形で個人住民税を作り上げて、所得税はそのフラットな地方税の上に乗る形で累進性を確保。

税率設定 都道府県と市町村合計税率を10%とする（都道府県3%、市町村7%）

③消費税の4%のうち、地方交付税対象分（29.5%）を地方税に移譲。

消費税の4%には地方交付税の財源として29.5%が入っているため、この地方交付税分を、そのまま地方税化する。税率で1%から2.18%（ $4\% \times 29.5\% = 1.18$

%)

④国と地方の歳入中立

税源移譲により地方が実質的に増となる額は、地方交付税の交付団体にあつては「移譲額－基準財政収入額の増」、不交付団体にあつては「移譲額」として計算。この増加額相当分を、国庫支出金から削減して歳入中立とする。

この点を図表 5-1 で説明すると、神奈川県の実シミュレーションでは総額 7 兆 1,145 億円の税源移譲である。そのうち 4 兆 2,070 億円が国税所得税から地方への個人所得税の移譲である。消費税の中の地方交付税対象分からの移譲分が約 3 兆円で、合計約 7 兆円となる。その財源として、地方交付税の減少が 4 兆 5,349 億円、国庫支出金の減少が 2 兆 5,796 億円で、合計 7 兆 1,145 億円である。

都道府県分の内訳では、税源移譲額は 2 兆 8,632 億円で、個人所得税が 1 兆 3,929 億円、消費課税 1 兆 4,703 億円の移譲。これを、地方交付税 1 兆 9,869 億円の減少と国庫支出金 8,763 億円の減少で賄うことになる。

図表 5-1 シミュレーションの結果の概要

区 分		シミュレーションⅠ①	シミュレーションⅡ②	差引 (②－①)
税源 移譲 額	個人所得課税	4兆2,070億円	4兆2,070億円	—
	消費課税	2兆9,075億円	2兆9,075億円	—
	計 A	7兆1,145億円	7兆1,145億円	—
地方交付税	B	△ 4兆5,349億円	△ 4兆7,104億円	△ 1,755億円
国庫支出金	C	△ 2兆5,796億円	△ 2兆4,041億円	1,755億円
(A + B + C)		0	0	0

(都道府県分の内訳)

区 分		シミュレーションⅠ①	シミュレーションⅡ②	差引 (②－①)
税源 移譲 額	個人所得課税	1兆3,929億円	1兆3,929億円	—
	消費課税	1兆4,703億円	1兆4,703億円	—
	計 A	2兆8,632億円	2兆8,632億円	—
地方交付税	B	△ 1兆9,869億円	△ 2兆1,624億円	△ 1,755億円
国庫支出金	C	△ 8,763億円	△ 7,008億円	1,755億円
(A + B + C)		0	0	0

⑤その他

課税最低限の調整や、国庫支出金を減少させる場合にその裏の負担分を国税手当てする等という細目については以下のような前提で試算を行っている。

- 1) 個人住民税の比例税率化の計算において、所得税と住民税の課税最低限の相違によって調整が必要となる税額控除（所得控除）すべき金額については、都道府県別の内訳が不明であること、総額としての影響度が小さいことから、シミュレーションには反映していない。
- 2) 国庫支出金の削減が地方交付税に与える影響については、地方負担分のある国庫事業を廃止し、その事業全体の事業費を基準財政需要額に算入しない場合（基準財政需要額が地方負担分だけ減少）と国庫事業として廃止しても、地方単独事業として、交付税措置される場合（基準財政需要額が国庫支出金削減分だけ増加）とで異なる。近年の国庫支出金の削減に当たっては、その事業の多くは基準財政需要額に参入されていること、また、一方で留保財源率の見直し議論もあること等から、国庫補助負担率をおおむね2分の1とし、更に、上記国庫事業が2分の1ずつあるとした場合には、両者が拮抗するので、影響額は0とした。

⑥税源偏在を是正するためにシミュレーションⅡ

（法人事業税の税収の総額を都道府県別の従業者数で案分）

(2) 税源偏在の解消

以上のような前提に基づき、全体の枠組みとしては数字として約7兆円税源移譲できる。図表5-2が都道府県の一覧表であるが、一番問題になるのは、ミクロ的に各都道府県レベルでどのようなことが起こるかということである。

この表を見ると分かるが、例えば北海道では1,227億円の税収増となるが、地方交付税が971億円減少するので、差し引き256億円の歳入増加にしかない。国庫支出金に関しては後ほど説明するが、地方交付税だけを考えても約7兆円を税源移譲した結果、北海道においてはわずかに256億円しか増えない。このシミュレーションⅠを見れば分かるが、ほとんどの都道府県のレベルでは、100億円～200億円の水準でしか推移しない。それは、税収の増加と地方交付税の減少があるので、

図表 5-2

(単位：億円)

区 分	シミュレーションⅠ ①			シミュレーションⅡ ②			差 引	
	税	地方交付税	計	税	地方交付税	計	(②－①)	
北海道	1,227	△ 971	256	1,645	△ 1,305	340	△	84
青森県	274	△ 217	57	404	△ 321	83		26
岩手県	268	△ 212	56	377	△ 299	78		22
宮城県	497	△ 393	104	532	△ 421	111		7
秋田県	228	△ 181	47	308	△ 245	63		16
山形県	253	△ 200	53	361	△ 287	74		21
福島県	427	△ 338	89	395	△ 312	83	△	6
茨城県	636	△ 503	133	714	△ 565	149		16
栃木県	443	△ 350	93	485	△ 384	101		8
群馬県	439	△ 347	92	522	△ 414	108		16
埼玉県	1,517	△ 1,197	320	1,839	△ 1,454	385		65
千葉県	1,380	△ 1,089	291	1,602	△ 1,267	335		44
東京都	3,491	0	3,491	1,296	0	1,296	△	2,195
神奈川県	2,061	△ 1,625	436	2,463	△ 1,947	516		80
新潟県	520	△ 411	109	569	△ 451	118		9
富山県	263	△ 208	55	327	△ 259	68		13
石川県	273	△ 216	57	289	△ 229	60		3
福井県	189	△ 149	40	123	△ 97	26	△	14
山梨県	190	△ 150	40	189	△ 150	39	△	1
長野県	496	△ 392	104	535	△ 423	112		8
岐阜県	464	△ 367	97	508	△ 402	106		9
静岡県	887	△ 701	186	767	△ 605	162	△	24
愛知県	1,761	△ 1,391	370	1,018	△ 797	221	△	149
三重県	414	△ 327	87	362	△ 286	76	△	11
滋賀県	281	△ 222	59	213	△ 167	46	△	13
京都府	605	△ 478	127	636	△ 503	133		6
大阪府	2,107	△ 1,666	441	1,957	△ 1,546	411	△	30
兵庫県	1,236	△ 976	260	1,345	△ 1,063	282		22
奈良県	283	△ 223	60	301	△ 237	64		4
和歌山県	203	△ 160	43	218	△ 172	46		3
鳥取県	129	△ 102	27	155	△ 123	32		5
島根県	149	△ 118	31	157	△ 124	33		2
岡山県	404	△ 319	85	516	△ 409	107		22
広島県	653	△ 516	137	865	△ 686	179		42
山口県	326	△ 258	68	373	△ 295	78		10
徳島県	161	△ 127	34	167	△ 132	35		1
香川県	233	△ 184	49	259	△ 205	54		5
愛媛県	299	△ 237	62	334	△ 265	69		7
高知県	160	△ 127	33	185	△ 147	38		5
福岡県	1,440	△ 1,222	218	1,171	△ 928	243		25
佐賀県	164	△ 130	34	151	△ 119	32	△	2
長崎県	288	△ 228	60	365	△ 290	75		15
熊本県	348	△ 276	72	433	△ 343	90		18
大分県	242	△ 191	51	283	△ 224	59		8
宮崎県	216	△ 171	45	295	△ 234	61		16
鹿児島県	316	△ 250	66	398	△ 316	82		16
沖縄県	186	△ 147	39	225	△ 178	47		8
都道府県	28,632	△ 19,869	8,763	28,632	△ 21,624	7,007	△	1,756
市町村分	42,513	△ 25,479	17,034	42,513	△ 25,479	17,034		0
合 計	71,146	△ 45,349	25,797	71,146	△ 47,105	24,041	△	1,756

それを差し引いた結果このようになる。財政移転がどこに行くかという、東京都が3,491億円という極めて大きな金額の増加となる。つまり、税源移譲すると、もともとあった税源の都道府県に歳入が移されるので、地方交付税を受けていなかった東京都は、地方交付税の減少がなく、税収のみが増加するので、約3,500億円の歳入増加となる。他の道府県は非常に小さな金額でしか増えないこととなる。

ここにもう一つの国庫支出金の削減を加えると、図表5-3のようになる。この表は、シミュレーションⅡに基づいたものである。シミュレーションⅡは何をしているかという、シミュレーションⅠでは余りにも東京都に移転財源が集中しすぎるので、かなり無理をしてこれを調整したものである。地方の事業税を従業員数により配分し清算して都道府県別の乖離をシミュレーションⅠよりも穏やかにしたものである。その結果北海道は256億円が340億円へと増加して、東京都は3,491億円から1,296億円へと増加額が減少する。このように、税収の配分をかなり和らげたものである。

このように和らげたシミュレーションⅡを使って、ここに国庫支出金の減少を加えると、北海道のように国庫支出金の多いところは、340億円の歳入増加があっても、国庫支出金が377億円の減少となるので、差し引き37億円の歳入減となってしまう。基本的に地方はほとんど歳入減少となる。

図表 5-3 税源移譲等による増収額＋国庫支出金の削減（シミュレーションⅡ）

（単位：億円）

区 分	増収額 ①	国庫支出金 削減額 ②	差 引 ①－②	区 分	増収額	国庫支出金 削減額	差 引 ①－②
北海道	340	337	△ 37	東京都	1,296	459	837
青森県	83	106	△ 23	神奈川県	516	384	132
宮城県	111	140	△ 29	愛知県	221	357	△ 136
茨城県	149	166	△ 17	大阪府	411	452	△ 41
埼玉県	385	327	58	広島県	179	163	16
千葉県	335	285	50	福岡県	243	259	△ 16

国庫支出金削減額は、シミュレーションⅡによる税源移譲等による増収額7,008億円を各都道府県の義務教育費負担金の全国比率により案分した。

逆に言えば、税源移譲して作り上げた数字が何を意味しているかということ、これは余り議論されていないが、税源移譲論を逆から見ると、現在如何に大きな政府間財政移転、つまり国庫支出金及び地方交付税制度が日本に制度上存在しているのかということの表れである。一般的な直感としては都市から地方への財政移転はかなり大きいだろうと言われているが、実際にどのような金額が、どのように流れているかということは、なかなか見えない。実は税源移譲をしてみて、財源を元のところへ戻してみると、大きな財政移転が行われていることが判明する。

都市部から地方にかなり資金が流れているだろうという直感はあるが、その現実の姿は、地方財政制度が複雑であるため現実にはこれだけ大きな財政調整制度があることは余り数字として把握されていないと思う。次の問題として、このような大きな財政移転がよいかどうかは二つの視点があると思う。地域性を尊重するという意見ともう一つは、対外的な圧力を受けているので、財政調整制度が東京等の競争力を非常に減少させている。これで日本経済がやっていけるのかという問題がある。つまり、今までは東京等の都市部が対外競争力があつたので、このようなシステムが動いていたが、このままその制度を維持できるのか。他の国で例を見ないような財政調整制度もある。それでなおかつ他の国と市場での競争ができるのかということがある。

それはともかくとして、税源移譲をしてみると地方交付税、国庫支出金という財政移転が減少するので、結果的には仮に7兆円を移譲しても北海道、青森、宮城、茨城でもマイナスで、名古屋を有している愛知でも136億円のマイナス、大阪も41億円のマイナス、福岡も16億円のマイナスとなる。東京都は837億円のプラスになる。

これをどのように見るかについては、色々と意見があるかもしれないが、人々が直感的に考えているよりも税源移譲をするのは色々な方法をかみ合わせなければいけないことが分かってくる。シミュレーションⅡの前提は事業税の外形標準課税のようなものとなっているが、おそらく必要となるのは、外形標準課税のような清算方法を消費税や法人税に導入するのか、あるいは他の方法でやるのかということの検討であると思う。この点に関しては、私自身まだ具体的な検討をしていないが、単純な方法ではなかなか困難であり、税源移譲はかなり困難な問題を含んでいる。

最近の税源移譲論で、初めて実際に現行制度を用いて税源移譲論を行ってみた、ないしは行えるような状況になってきた。それが、このようなシミュレーション結果となっている。地方分権論のおそらく一番難しい点は、一般論では良いが、次の段階となり、自分の市町村、自分の都道府県が得するか損するかによって、意見が分かれてしまうという点である。タテマエとしては10年ぐらい前からやっているが、実際に数字を出して何が起きるかということまでするようになったのはごく最近であろう。そのようにせざるを得なくなったということである。一つの方法として、やはり東京都から地方への水平的な財政移転を組み入れられないかという結論は出てきていると思う。

(2002年10月3日：第15回委員会)

第4節 日本財政の中期戦略

(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 白石 浩介 氏

中長期的に日本の財政をどのような視点から考えていけばよいかということについて説明をしたい。本日説明したいことは大別して二つあり、一つは、日本の財政は単年度の収支をどのようにするかという検討と同時に、中期的にどのように財政を再建していくか検討するべきであること。中期にわたり財政を再建していく手法として、中期財政計画が諸外国にはある。これを日本でも考えていく動きがある。もう一つは、地方財政に関しても、中期的な視点から考えていく必要があるという点である。

1. 中期財政計画の考え方

(1) 中期財政計画とは何か

日本の財政には種々問題点があるが、特に問題となっているのは、補正予算を使うことにより、当初予算に比べると歳出の金額が大きくなってしまうことである。例えば、国債の発行枠を30兆円と決めても、結果的に年度で帳尻を締めると発行額がそれを上回ってしまう。マクロ経済政策上における財政政策の位置付けが不明瞭であるためこのようなことが起きる。つまり、財政とマクロ経済の両立というスタンスが、常に構造改革か財政再建かをめぐって左右に振れている問題点がある。また、シーリング方式により歳出を一律にカットするという問題もある。会計上の操作をしているという問題もあるだろう。

このような問題点の解決策として、諸外国においては、中期財政計画を作るという動きがある。中期財政計画の定義には定まったものがないが、簡単に特徴を述べると下記ようになる。

- ・複数年度にわたる歳出入の計画・ローリング（リスク評価）
- ・次年度予算の拘束

- ・義務的支出・裁量的支出のチェック
- ・透明性、説明責任の向上、新しい会計基準の導入
- ・マクロ経済政策との整合性の確保
- ・公共サービス提供目的との照合

中期財政計画であるので、複数年にわたり歳出を計画し、かつ毎年その支出がいくら計画を上回ったか、下回ったかをローリングしていく。ある一定の仮定に基づいて財政推計を行うが、その仮定の妥当性について要因を分析して、財政の状況を判断していく。アメリカでは、義務的支出と裁量的な支出に関して一種のルールを作っているが、中期試算はそのルールが守られているかというチェック機能を果たしている。中期的に金額を出していくので、透明性、説明責任が向上し、マクロ経済との整合性を検討することができる。

(2) 諸外国の中期財政計画

日本は1980年代後半はバブル経済であり、財政状況は90年にかけて非常に良い状態が続いた。これに対してアメリカも、イギリス等の欧州諸国も、その当時は財政状況が悪化していた。90年頃のOECDやIMFのレポートを見ると、今では信じ難いことであるが、日本こそが財政改革の優等生であり、他の国は見習わなければいけないというような論調であった。財政赤字が拡大するので、諸外国では財政をどのようにして改革していくかという手法が検討され、その一つとして中期財政計画が出てきた。

例えば、図表1のイギリスを見ると、これが実際に軌道に乗ったのは、ブレア政権になった90年代の後半であるが、経済・財政戦略を毎年の予算編成時に作成する。そこでは3年間にわたる財政方策を検討して、マクロ経済に対してどのようなインパクトがあるかについて整合性を考案している。日本では毎年予算を編成する時に、今は景気が悪化しているから、こうすべきであるといった考え方をするが、イギリスでは予めその方向性を示しておく。歳出に関しては、包括的な歳出見直しを2年毎に作っている。イギリスは、PFIや公共サービス協定といったニューパブリックマネジメントという面で日本に大きな影響を与えている国であるが、歳出

面では、2年毎に全部の歳出を見直し、そこで3年間の支出計画を作成している。それぞれの省が、国民に対してどのようなサービス、どのような価値を提供しなければいけないということを検討している。この価値の提供のためには、これだけの資源が必要であるから、3年間で必要になる資金の要求を示し、大蔵省がこれを査定をする。そのように中期的に作成された計画が、次年度以降の歳出を拘束することになる。

図表 1 諸外国の中期的財政計画

アメリカ	無し。ただし、以下の2つのタイプの中期にわたる財政展望を示す資料が存在する。 ① 過去に実施された財政改革では、5年間の財政赤字目標（グラム＝ラドマン＝ホリングス法）、支出上限（予算執行法）を設定。歳出の個別項目への言及は少なかった。 ② OMB（大統領行政管理予算局）、CBO（議会予算局）ともに現状制度に若干のシナリオを加味した向こう10年間にわたるベースライン推計を行うが、中期計画ではない。
イギリス	① 経済・財政戦略：毎年作成する。3年間にわたる財政政策を示し、マクロ経済との整合性を検証。 ② 包括的歳出見直し：2年ごとに作成する。公共サービス協定（PSA）に基づき、3年間の支出計画を作成する。
ドイツ	① 中期財政計画：5年計画、毎年作成する。財政政策の重点、具体的施策、歳入歳入見通しが示される。1年目の計数は、そのまま予算値となることが多い。 ② 毎年ローリング資料：各年の予算を事後検証する。税収、支出などを検討。
フランス	① 財政複数年計画：3年ないし4年計画。財政政策の重点、具体的施策、計画実行時の将来の財政見通しなどを示す。 ② 中期財政計画：経済5ヵ年計画の一環として、かつて作成されていたが、最近では無し。
イタリア	○ 経済財政計画：4年計画。世界経済、イタリア経済、経済政策の重点などとともに、財政政策を検討し、それに基づく財政変数の将来値を示す。政策と手段の整合性、妥当性などの検討に主眼がおかれる。

資料：三菱総合研究所

(3) 中期財政計画による予算の拘束

中期的な計画を諸外国で作成しているが、それがどのように財政を拘束しているかということが問題となる。イギリスでは拘束することを法的に決めているわけではないが、もともと何をやるかということの中期的に決めているので、これが説得材料となってほぼその通り次年度の予算が決まる。ある程度財政を再建するという目的に従い各省庁が使える金額が決まると、その通りに予算を使っていく。そのために、日本のように途中で補正予算が組まれて支出が拡大することがない。

ドイツ、フランス、イタリアはどのようにしているかというと、1990年代に欧州

通貨連合を作るために、有名なマーストレヒト基準というものを制定した。マーストレヒト基準における財政関連の基準は、財政赤字の対GDP比率を3%以内にするということと政府の債務をGDP比率で60%以内にするというものであった。その基準を達成しないと通貨連合に加盟できない。そのため、どの国でも80年代後半から数年かけて財政再建を図った。拘束という点から言えば、計画を作ったから予算に対して財政規律が達成されて財政が再建されたというよりは、マーストレヒト基準を達成するという拘束がかなり強く働いたわけである。その中で、財政のローリング等を行うことにより財政を再建した。

アメリカはやや特異であり、アメリカ自身には中期財政計画はない。ただし、アメリカの行政府である大統領行政管理予算局と立法府である議会予算局とが年に3回、現状の財政制度を前提とした今後5年間ないし10年間にわたる財政支出を推計し、これを公表している。なぜ公表するかというと、アメリカの財政制度では、グラム＝ラドマン＝ホリングス法という80年代に財政赤字を削減する法律は失敗したが、その後予算執行法が93年に制定された。予算執行法では、義務的な支出に関してはPay-as-you-go原則、裁量的な支出に関してはCap制を制定した。義務的な支出というのは社会保障支出であるので法律に基づいて当然に支出される。アメリカでは議会が予算を作成するので、ある議員が歳出を拡大する法案を提出すると予算局がその支出を計算して義務的支出が当初制定した金額よりもいくら超過するかという警告を行う。その次に、警告された議員はそれに対応する財源を提示する。通常その議員には新たな税金を制定する目的はないので、他の予算をカットしてくることになる。しかし他の予算をカットする見込みもないので、歳出拡大ができなくなり支出の増大が抑制されることになる。裁量的支出に関しては、Cap制といって上限が決まっている。上限が決まっているので、無理に支出を増加させる議員が出てくると二つの予算局からその支出を認めた場合今後10年間にわたりいくら支出が増加してCapを上回ってしまうということで抑制がなされる。具体的に予算を拘束するというではないが、常に政府関連の機関が見通しを立てて、歳出の中期的動向に対してチェックする機能を果たしている。

(4) 日本の中期財政計画

日本の中期財政計画については、財務省は既に中期財政計画を立てていると言っている。実際、1980年以降毎年予算を編成する時に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。確かに試算をしているが、将来の予算を拘束するというよりは、今このような施策を行うと将来的に歳出がこう膨張するというアナウンスメント機能を果たしているだけである。経済財政諮問会議が2002年1月に中期財政計画を作成した時に、財務省が中期財政計画は以前から財務省で行っていると主張しているが、このような制度が過去20年間あるからといって、中期的に財政をどのようにするかという計測数値に基づく議論はされてこなかった。

経済戦略会議における中期的な財政計画を作るべきという提案に基づいて、経済財政諮問会議が2002年の1月に「構造改革と経済財政の中期展望」を公表した。その内容は、歳出削減を行うが、マクロ経済を損なわないチューニングを行うことにより、10年後には財政のプライマリーバランスが黒字化するというものである。先ほどの財務省の計画に比べると中期財政計画という視点を明確に打ち出しているのので、一応、我が国においても中期財政計画が始まったとは言える。しかし、マクロ経済と財政の両立という視点が非常に強く出ており、どちらかという従来経済審議会等で作成されていた経済計画の性格が強く、財政をどのようにしていくかという視点に関してはやや腰が引けているという感じがする。

2. 中期財政計画の感度分析

(1) 中期財政計画の感度分析

このような政府の中期財政計画を受けて、民間で政府の中期財政計画を分析する色々な動きが出てきた。その一つの手法として感度分析により政府が作成した数字を再検証することがある。この手法は諸外国でも広く行われている。イギリスでは3年にわたる経済財政計画を作成しているが、政府が想定している成長率よりも例えば1%ポイント低下した時に政府が考えている財政指標がどのようになるかを分析している。成長率の低下により税収低下する一方で、いくつかの歳出項目の増加等が生じるので、当然財政赤字の縮小の経路が異なってくる。その差がどの程度であるかということを検証するのである。また、カナダでは民間の経済予測を政府が

利用しているが、その成長率が想定よりも例えば0.5%ポイント低下した時にどのようなことになるかということを分析している。

中期的な視点であるので、5年後、10年後の数字は誰にも分からない数字であり、前提条件が非常に重要である。例えばイギリスの会計検査院は日本と違い議会に属しているが、そこでは大蔵省が作成した中期財政計画の前提条件の妥当性に関して監査をしている。経済計画と財政計画を一体化させたのが経済財政諮問会議が公表した日本の中期展望であるが、GDP自体の前提や考え方の妥当性、リスクの所在をチェックすることが必要である。財政系だけを考えると、多くの前提条件は外生条件になってしまうので、それが正しいかをチェックする方法である。イギリスの会計検査院は、具体的には、民営化の進展状況、GDP成長率、失業率、金利、所得等に関しても監査を行っている。

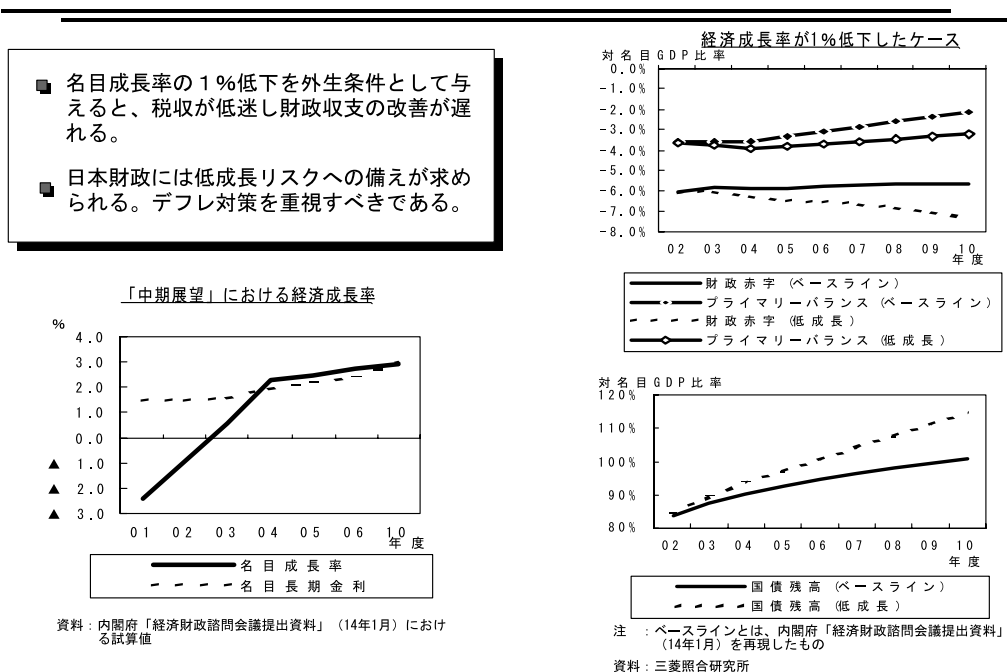
(2) 成長率が1%低下した場合の感度分析

経済財政諮問会議が中期展望を公表したが、中期展望自体は政府内で色々と議論があり、数値目標は余り出していない。ただし、同時に内閣府が諮問会議に対して提出資料として一連の中期シナリオの数字を出している。なお、内閣府では、2年ほど前に宮沢蔵相の提唱により新しい経済モデルを作成している。三菱総研において、中期展望の数字を再現させるモデルを構築して感度分析に使用した。

例えば中期展望の経済成長率は図表2の左側のグラフのようになっている。名目成長率は2002年や2003年はゼロ成長であるが、今1年ずらすと言っているが、2004年以降は名目GDPが2%台から3%台に回復してくるというシナリオを置いている。この成長率が1%低下した場合にどのようなことになるかということを分析したのが図表2右側のグラフである。右側の上のグラフの財政赤字（及びプライマリーバランス）を見ると、実線が諮問会議が公表している数字であり、経済成長率が2%台まで回復してくると現在対名目GDP比率マイナス6%、30兆円程度の財政赤字が、減少の度合いは遅いものの横ばいから徐々に比率が小さくなり、プライマリーバランスはゼロ%に近付いていくというシナリオを描いている。

ところが経済成長率が1%低下しただけで、財政赤字は今後更に拡大していく。GDP成長率が1%低下すると税収が落ち込んでしまい、諮問会議が想定しているよ

図表2 感度分析(1) ー成長率の1%低下



うにはいかないということである。

(3) 金利が1%上昇した時の感度分析

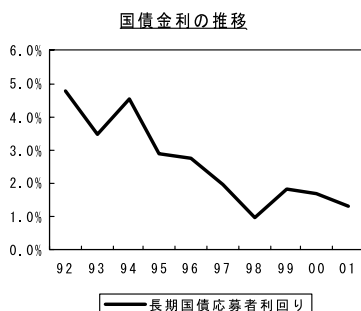
もう一つ日本経済で重要になっているのは、金利が低下していることである。ここまで財政赤字が続いているのに、日本の財政が何とか保たれているのは、金利が低くなっていて、利払費が膨れ上がっていないからである。600兆円のうち400兆円程度が国の債務であるが、国債の金利が1%ということはほとんど金利を払っていない。しかし図表3左側のグラフを見れば分かる通り、10年前には諸外国と同様に4～5%の金利水準であった。このような状況なので、今後は金利が上昇するリスクがある。

諮問会議では金利が上昇しないと見ているが、金利が1%上昇した場合どのようなかを見たのが図表3右側の上のグラフである。成長率が低下した場合と同様に、諮問会議が考えているような財政再建シナリオは達成されず、むしろ財政赤字

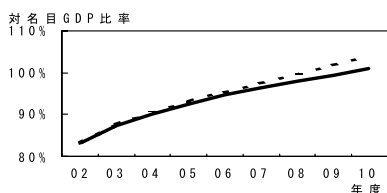
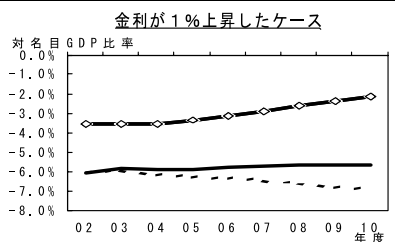
が拡大していく。成長率低下ケースと異なる特徴としては、国債は5年や10年の期間で借り換えが行われるので、金利が明日1%上がったからといって来年度から急に財政赤字が拡大するのではなくて、10年後ぐらいになるとかなり厳しい状況になるという試算結果になっている。

図表3 感度分析(2) —金利の1%上昇

- 金利の上昇はすぐには財政負担の増加にはつながらないが、10年後には財政赤字は拡大していく。
- 債務増大のなかで金利リスクが高まりつつある点を認識すべきである。



資料：日本銀行「金融経済統計」より作成



注：ベースラインとは、内閣府「経済財政諮問会議提出資料」(14年1月)を再現したもの

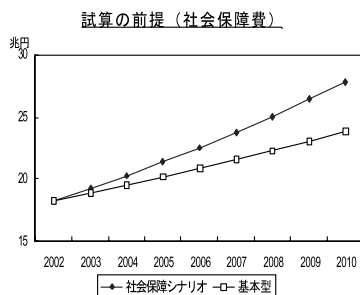
資料：三菱総合研究所

(4) 社会保障費の抑制が進展しない場合の感度分析 (図表4)

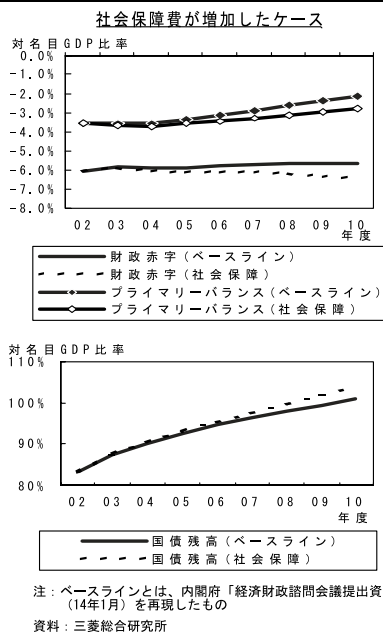
社会保障費は国の会計では年率4%程度増加しているが、内閣府の試算では年率3.4%の増加に止めており、かなり抑制することが想定されている。それが想定通りにいかずに、毎年5～6%増加した場合には、2010年に当初シナリオでは支出は22～23兆円であるが、27～28兆円まで社会保障費が増加する。諮問会議の数字は、歳出のカットを前面に出しているのも、これがうまくいかなくなると、成長率の低下や金利の上昇の場合と同様に、財政赤字が拡大していく。

図表4 感度分析(3) —社会保障費の抑制が進展せず

- 社会保障費の伸び率（+3.4％）が2％アップしたシナリオを考えた。
- 社会保障費の抑制が「中期展望」の通りにいかないと財政収支は大きく悪化する。



注：基本型とはベースライン推計における社会保障関連支出である。



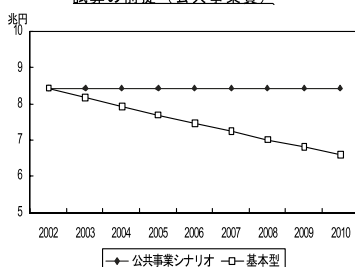
(5) 公共事業費が横ばいで推移した場合の感度分析

公共事業費に関しては一番議論されているが、中期展望では毎年3%の削減が想定されている。その削減が行われずに、横ばいで推移した場合にはどのようなことになるかということである。図表5の右のグラフがその結果であるが、影響度はそれほど大きくはない。その理由は、公共事業費は国の財政では大体10兆円程度である。一方、社会保障費は20兆円以上支出している。日本全体では公共事業費はすごく大きい、いわゆる国の財布を経由していく金額はそれほど大きくないので、国の方で公共事業費をカットしたり、あるいは増加したとしても、それほど財政には影響がない。むしろ地方の方が公共事業費は多く支出している。

図表5 感度分析(4) — 公共事業費が横ばいで推移

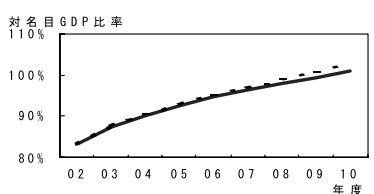
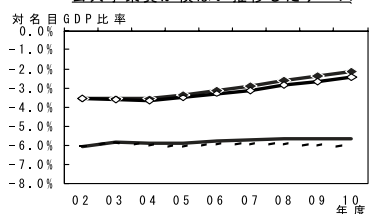
- 「中期展望」では年率▲3%の削減を想定している。新たに横ばいシナリオを考えた。
- 国財政への影響度はそれほど大きくない。

試算の前提（公共事業費）



注：基本型とはベースライン推計における公共事業関連支出である。

公共事業費が横ばい推移したケース

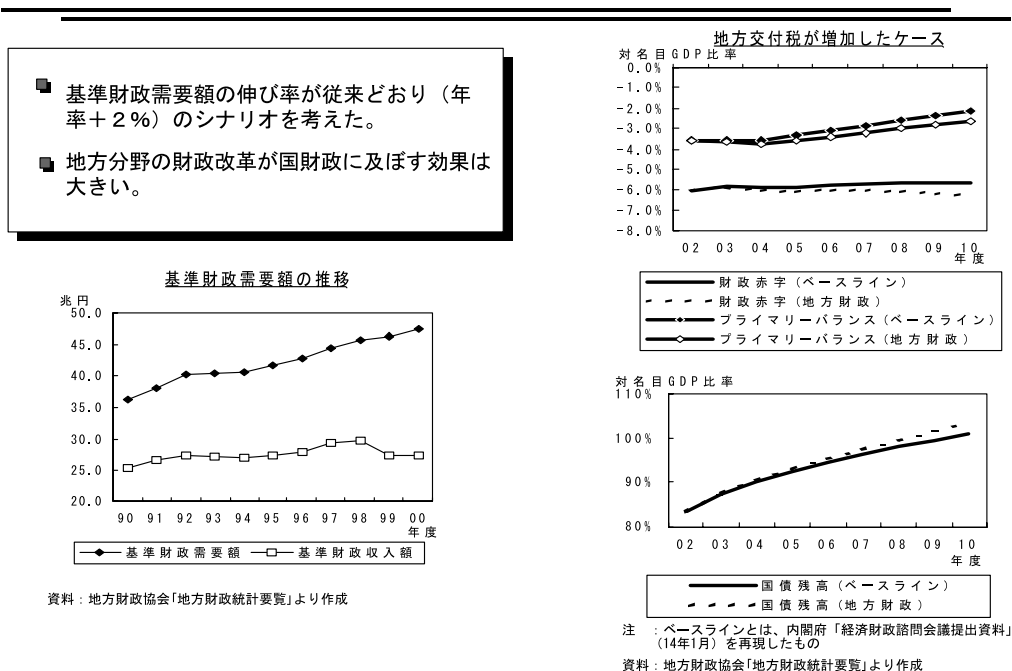


注：ベースラインとは、内閣府「経済財政諮問会議提出資料」（14年1月）を再現したもの
資料：三菱総合研究所

(6) 地方交付税が増加した場合の感度分析

次に地方交付税が増加した場合の検討である。これはややテクニカルなやり方であるが、交付税の算出の基になる基準財政需要額があり、これは図表6の左側のグラフであるが、毎年地方が必要とする基準財政需要額（◆の線）と基準財政収入額（□の線）を計算して、この差額分の20兆円を国から地方に地方交付税として支払う仕組みである。基準財政需要が伸びないように考えると国は地方に余り交付税を支払わなくて済むことになるので、中期展望ではそのようなシナリオを考えているようである。しかし、そのようなシナリオがうまくいかずに、従来同様に地方交付税が増加するとどのようなことになるかという、公共事業の削減を行えなかった場合よりもはるかに大きな影響を財政赤字に与えることになる。

図表6 感度分析(5) —地方交付税が増加した場合



(7) 消費税率2%引き上げの感度分析

このように考えると、経済成長率がややマイナスに振れるリスクもあるし、金利が上昇する可能性もあり、歳出のカットがうまくいかない可能性もあるので、結果的に財政を再建していくためには増税をする以外に方法はない。どのような増税シナリオを考えればよいかということであるが、税金には資産課税と所得課税と消費課税の3つがある。所得課税、特に法人課税に関しては現在むしろ下げるという議論がされているほどであるので、結果的には議論は消費課税をどのようにするかということではないかと思われる。消費税の1%相当は金額にして約2兆5千億円程度である。現在の消費税の税率は5%であり、12～13兆円の消費税収入がある。30兆円の財政赤字を解消するためには消費税を10%上げなければならないということになる。そこで、とりあえず2%引き上げたらどのようなかを見たのが図表7の右側のグラフである。2%引き上げると5兆円、GDP比にして1%分だけ財政赤字が縮小する。

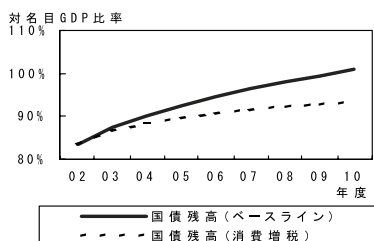
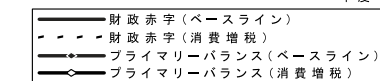
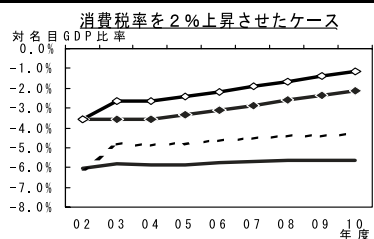
図表 7 感度分析(6) —消費税率の2%の引き上げ

- 消費税の増税は国の財政赤字を大きく縮小させる。
- 将来に財政破綻した際には、消費増税しか選択肢はないのではないか？

GDP に占める消費課税の割合

	日本 (2000)	アメリカ (1997)	イギリス (1996)	ドイツ (1997)	フランス (1997)
消費課税	5.3	5.0	12.6	10.4	12.7
うちVAT	2.5	2.3	7.0	6.7	8.1
その他	2.8	2.7	5.6	3.7	4.6

資料：政府税調中期答申(2000)をもとに作成



注：ベースラインとは、内閣府「経済財政諮問会議提出資料」(14年1月)を再現したもの

資料：三菱総合研究所

結果的に、将来のある時点において財政が破綻するというか、財政赤字の拡大が止まらなくなってしまった時には、おそらく消費増税をするしか選択肢がないのではないかという結論である。

「中期展望」の感度分析をまとめると以下のようになる。

- ① 経済成長率、長期金利といった外部環境の変化によるリスク分析を行った。
 名目GDP成長率の1%ポイントの低下だけで、経済財政諮問会議による「中期展望」の財政再建シナリオの実現は困難になる。長期金利の上昇が財政に及ぼすリスクは、向こう5年間は低いものの、中期的には対GDP比率1%以上の負担増をもたらす可能性がある。
- ② 社会保障、公共事業、地方財政の3分野に関する歳出抑制が「中期展望」の通りにはいかないケースを分析した。「中期展望」が前提条件とする歳出抑制

シナリオは、かなり思い切った歳出抑制を想定している。しかし、歳出抑制に失敗すると中期的には政府債務の増大に歯止めがかからなくなるおそれがある。

- ③ 消費税の増税に関する分析を行った。「中期展望」に示されたごとく、歳出がうまく抑制できれば増税の必要はないが、財政破綻がいよいよ現実化した場合には、消費税の増税が選択肢として浮上する。ただし、税率2%程度の上昇では財政収支を改善させるには至らない。

3. 国から見た地方財政

(1) 地方財政改革をめぐる議論

地方財政に関しては、国と地方が一体どのような関係にあるかということがいま一つ明確でないところがあるので、その点から検討する。地方財政改革に関しては地方分権改革推進会議において議論がされている。また、各所で税源移譲シミュレーションが行われている。ここで言えることは、各種の税源移譲シミュレーションは、例えば平成12年度の数字を使った時に色々な税金の仕組みや配分のルールを変えた場合どのような姿になるかという単年度のデータを使っている。これに対して、先ほど説明したように、中期的な検討をした時にどのような姿になるかということについて説明したい。

(2) 国と地方の歳出の推移

図表8、9、10は国と地方の歳出に関して見たものである。地方財政に関して過去に色々な分析をしたが、その結論は二つあり、一つは分権化も必要であるが、地方歳出自身も国と同様にやや拡大の傾向にあるので、歳出のカットを前面に出した方がよいのではないかという点である。図表8の左に国と地方の歳出額を示している。2000年を見ると、国が90兆円で地方が98兆円であり、支出規模から見ると地方の方が大きい。3割自治とよく言われているが、歳入は地方が3割であるが、歳出に関しては地方が7割ということである。これは名目の数字であり、これだけではよく分からない点があるので、これをGDPデフレーターを使い実質化し、1980

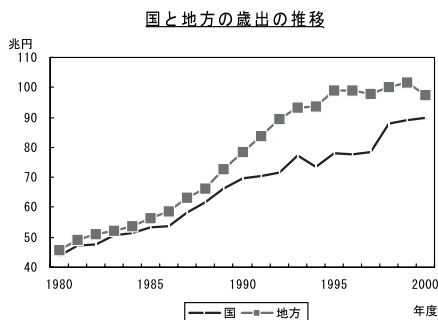
年度を100として指数化したのが右側のグラフである。2000年度の指数が、地方が177、国が171である。1980年度から2000年度までの20年間を見ると、実質的にも国、地方共に1.7～1.8倍まで歳出が拡大している。80年代の前半は、国地方共に歳出の抑制が比較的効いていた。ところが80年代後半から90年代前半にかけて歳出が大きく拡大してしまった。特に地方は90年代を通して歳出が拡大してしまったという傾向がよく分かる。このような状況であるので、地方も歳出のカットに取り組むべきではないかということである。

特定の費目だけの歳出が膨らんでいるのであれば、その費目の歳出をカットすればよいのであるが、歳出の大きな費目全てにわたり地方の歳出は拡大している。都道府県及び市町村を合わせて純計で約100兆円の歳出規模であるが、図表9に示している社会保障、文教、公共事業が各20兆円程度の歳出であり、合計で全体の6割程度になる。例えば社会保障を見ると、国も確かに伸びているが、地方に関しては介護保険を導入することにより財政負担が増えたわけである。2000年度の指数は地方が211であり、20年前に比べて2倍まで拡大してしまっている。文教予算に関しては、比較的抑制が効いているが、1.3倍まで拡大している。公共事業に関しては、最近抑制が効いていると言いながらも、20年前に比べると1.7倍になっている。

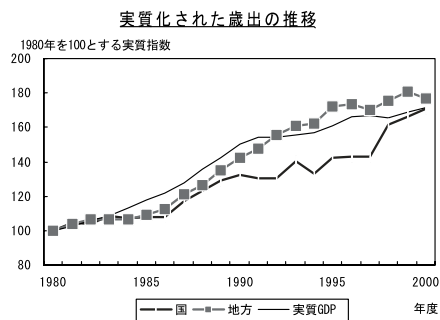
つまり、特定の費目が増えたわけではなく、全般的に増えている。全般的に増えたことが、地方が自ら主導して歳出を増やしたのか、それとも制度変更によるものであるのかという点に関しては、どちらかという制度変更による国からの付け回しによる部分が大きかったことは事実である。ただ結果的には歳出が拡大して大きな政府になってしまっていると言えるのではないか。

図表8 国と地方の歳出の推移(1)

- 2000年（平成12年度）における国と地方の歳出額は、国90兆円、地方（都道府県、市町村の純計額）98兆円である。国よりも地方の歳出規模の方が大きい。
- 1980年（昭和55年度）を100とする実質指数をみると、2000年には国171、地方177となっている。地方歳出は、1980年代後半から1990年代前半にかけて大きく増加している。



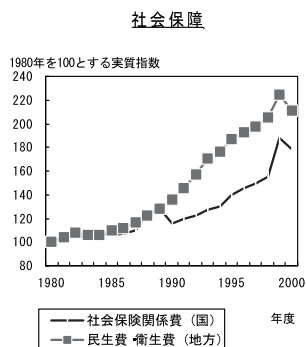
注：国は補正後の一般会計歳出額、地方は普通会計の決算純計額
資料：参議院『財政関係資料集』、総務省『地方財政白書』ほかをもとに三菱総合研究所作成



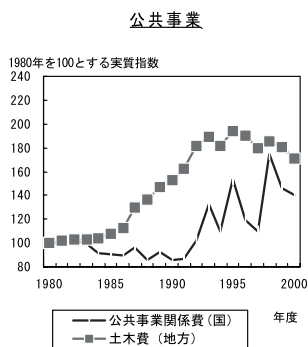
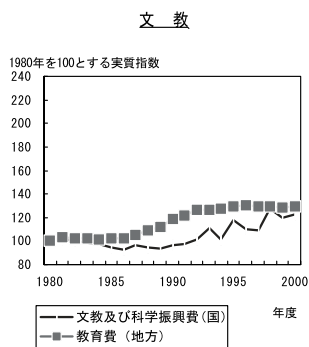
注：データは左図に同じ。GDPデフレーターにより実質化した歳出額に関して、1980年を100とする指数を作成した。
資料：左図に同じ

図表9 国と地方の歳出の推移(2)

- 地方における主要経費に関して、1980年（昭和55年度）を100とする実質指数の推移をみると、社会保障、文教、公共事業のいずれにおいても国歳出を上回る傾向にある。
- 日本の地方政府は結果的に「大きな政府」への道を歩んだ可能性がある。地方財政の改革に際しては、歳出内容の切り込みと組み替えを考慮することが望まれる。



注：国と地方の歳出額をGDPデフレーターにより実質化し、さらに1980年を100とする指数を作成した。
資料：図表8に同じ



(3) 国と地方の歳入の推移

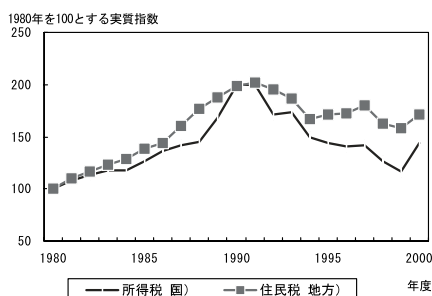
歳入に関して、個人所得税と住民税の推移を見たのが図表10の左側のグラフである。金額自体は、個人所得税が19兆円で、住民税が13兆円であり、絶対額として国の所得税の方が大きいので、税源移譲を求める議論がある。しかし、推移を見ると住民税は比較的堅調に推移している。

また、国から地方が受け取る地方交付税と国庫支出金を見たのが右側のグラフである。このグラフは実質化しているが、交付税の方が20年前と比べるとかなり大きく増えている。三位一体改革がどのようになるかということは非常にセンシティブな状況であるが、地方税と国庫支出金（いわゆる補助金）に加えて、交付税も何とかしなければいけないのではないかと議論が白熱しているが、後にはできないのではないかとというぐらい過去20年間に増加している。

図表 10 国と地方の歳入の推移

- 国と地方の基幹税に関して、所得税19兆円、住民税13兆円となっており、地方税収は金額的には少ない。ただし、過去からの指数をみると住民税の方が堅調に推移している。
- 国から地方に移転される資金である地方交付税と国庫支出金については増加の傾向にある。

国と地方の個人所得税の推移

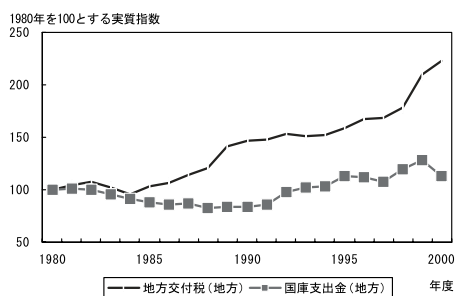


注1：国、地方とも決算値、住民税は都道府県民税と市町村民税の合計。

注2：実質化、指数化の方法は図表8に同じ

資料：図表8に同じ

地方交付税と国庫支出金の推移



注：実質化、指数化の方法は図表8に同じ

資料：図表8に同じ

(4) なぜ地方財政は拡大したのか

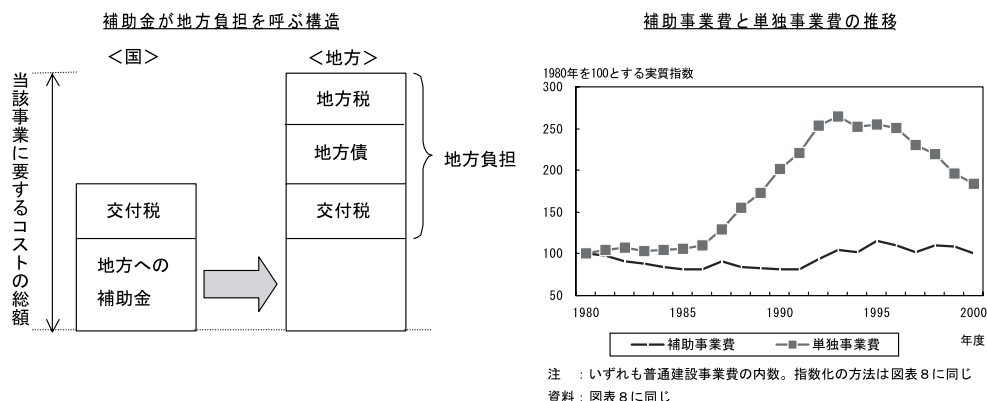
地方財政がなぜ拡大したのかについて地方の人から指摘された点は、一つは図表11左側の図にある通り、補助金が地方負担を呼んでいく構造があるということである。例えばある事業があった時に、国は補助金を出し、それから地方の資金であるが地方交付税を交付する。ところがそれ以外に必要な資金は地方税や地方債の発行により自分で調達しなければならない。つまり、補助事業でも結果的に自分たちの負担が増えるという構図になっている。国が地方に資金を付け回してきて、結果的に地方の歳出が増えた。しかし、どのように対処するかという時に事業量全体を減らせばよいのではないかという意見も当然あるのではないかと思う。

補助事業費と単独事業費の推移について右側のグラフで見ると、国のひも付きの費用である補助事業は実質では過去20年間それほど増えていない。問題は地方が自らの発意に基づき行ったと言われている単独事業が2倍以上に膨れ上がり、現状でも20年前に比べて1.8倍ということである。国はこれを基にして、地方の単独事業が公共事業拡大の要因であると言っている。一方地方は、単独事業の多くは国が行う大規模事業の周辺事業であり、地方が自発的に行ったものではないと主張している。

一番大きな問題は、地方に歳出を削減するようなインセンティブが働いていない点である。地方単独事業をしながら、資金手当は地方債を発行して調達している。地方債の元利償還金に地方交付税の措置が行われており、最終的に国の資金が入ってくることが予め分かっている。歳出を拡大させることに関する抑制のメカニズムが働いていない。

図表 11 なぜ地方財政は拡大したのか

- 補助金の存在が地方の負担を拡大させるという構造がある。補助事業の実施に際しては、地方税、地方債、地方交付税などの地方負担を伴うことが多い。
- 建設関連では単独事業費における増勢が補助事業費を上回っているが、これは補助事業に協調しつつ、地方債を活用して地方単独事業を実施する例が増えたことによる。



(5) 地方財政改革が国財政に与える影響

地方財政改革が起きた時に国にどのような影響があるかということである。影響は二つあると思う。歳出面では地方交付税や地方への補助金がなくなる。地方へ権限を委譲して事務事業を分権化すれば国が資金負担をする必要がなくなるので国の歳出規模は減少する。もう一つの影響は、事務事業を移転するわけであるので、その裏側にある財源を地方に移譲していくことになる。歳出が減少するだけでなく、歳入、つまり税源も縮小してくる。

国は中期財政計画を作り、歳出を抑制すると共にマクロ経済を活性化することにより歳入を徐々に増やして財政赤字を減らすことを考えている。その中で、財政赤字を減らす一つの元となる財源を地方に移譲してしまったならば、国にはマイナスの影響があるのではないかとということが懸念される。この点に関して、中期財政計画に関する感度分析と同様の手法により検討を行った。

図表12は考え方の前提であり、経済財政諮問会議の数字のうち地方に注目して試算したものである。

図表 12 地方財政改革の中期試算(1) — 試算の方法

- これまでの税源移譲シミュレーションの多くは単年度の収支をめぐる議論。中長期にわたる財政計画の作成が重視されるなか、改革内容の中期的影響に関する検討が望まれている。
- 経済財政諮問会議「構造改革と経済財政の中期展望」（14年1月）の参考データを基準値として、地方財政改革の中期試算を行った。

国と地方の財政の姿

	2001年度	02	03	04	05	06	10
名目成長率(%)	▲ 2.4	▲ 0.9	0.6	2.3	2.5	2.7	2.9
国歳出(入)		81.2	84.0	87.0	88.7	89.7	
うち一般歳出		47.5	47.8	48.3	48.8	49.3	
うち地方交付税		17.0	19.2	20.6	21.2	20.7	
うち税収		46.8	46.4	47.6	49.0	50.6	
地方歳出(入)		97.9	98.5	100.2	99.6	98.7	
うち一般歳出		81.3	80.9	81.1	81.4	81.7	
うち地方税		34.4	34.2	34.8	35.8	36.9	

単位：兆円

資料：内閣府（14年1月）「構造改革と経済財政の中期展望のための参考資料」をもとに
三菱総合研究所作成

試算の方法

【ベースライン推計】

- ・内閣府による財政試算を再現
 - 経済成長率は内閣府推計値に同じとする
 - 歳出項目ごとに対前年伸び率を設定
 - 歳入項目ごとに税収弾性値を設定

【試算の方法】

- ・地方はひとつ（自治体間の財政問題は検討せず）
- ・国庫支出金、地方税、地方交付税などの地方財政改革による歳出入の変化を新たな外生条件とする
- ・推計された試算結果をベースライン推計と比較することにより、改革内容の中期的影響を把握
- ・試算期間：2003年度から2010年度まで

① 国庫支出金の削減、同額の税源と歳出を地方に移譲

まず、国庫補助金を削減したらどのようなことになるかということである。考え方は、図表13左下の図に示してある。補助事業を地方に移譲するということは、補助金分だけ国の歳出がなくなるので、国の歳出が7兆円減少すると想定する。7兆円減少するので、所得税や消費税を住民税等に置き換えることにより、歳入も7兆円減少する。地方にはプラス、マイナスで7兆円の増減となる。これによりどのような影響が生じるかを見たのが右側のグラフである。◆の線がもともとの経済財政諮問会議における考え方を再現させた数字であり、○の線が財政赤字である。これによると6%程度あった財政赤字が5%まで減少する。初年度は減るが、それ以降8年間で財政赤字はそれほど減らないというシナリオである。どうして初年度だけ赤字が減るかということであるが、同じ金額だけ移したのであるから国の財政赤字は減らないと考えられる。しかし、実は国の税源が減るとその一定割合である地方交付税も減るし、税源を移譲すると地方の基準財政収入が増えるので、

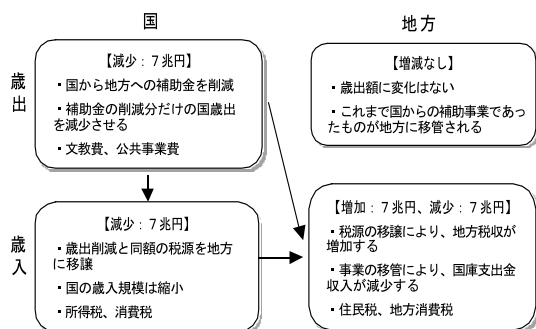
国はそれほど地方交付税を支払う必要がなくなるので、初年度は赤字が減ることになる。この点は副次的な効果であり、今回の分析の対象からは除外される点である。

問題は、そのような制度的な要因を除いた2003年から2010年までの○の線の財政赤字が国にどのような影響を与えるかである。◆の線は徐々に減少する点は指摘した通りであるが、○の線はほとんど減少しない。その理由は、7兆円の税源を地方に移譲しているの、将来的に7兆円の税源が経済成長に伴い税収が増加するのであるが、その分を地方に渡してしまったので財政赤字はなかなか縮小しない、つまり横ばいになるということである。

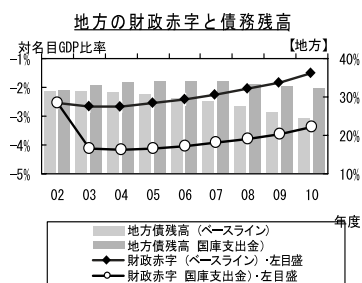
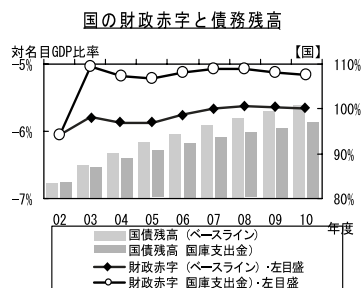
図表 13 中期試算(2) —国庫支出金を削減、同額の税源と歳出を地方に移譲

- 国の財政赤字は当初は減少するが、その後は横ばい推移。地方の財政赤字は当初は拡大するが、その後は徐々に減少する。
- 地方税源の充実には交付税を減額させるため、国財政は一時的に好転する。しかし、税源の縮小は将来の増収余地を狭める。

中期試算の前提条件(国庫支出金)



注：数値は試算初年度にあたる2003年度のもの



注1：数値は各年における対名目GDP比率

注2：ベースラインとは内閣府「構造改革と経済財政の中期展望のための参考資料」における試算値を三菱総研モデルにおいて再現したもの

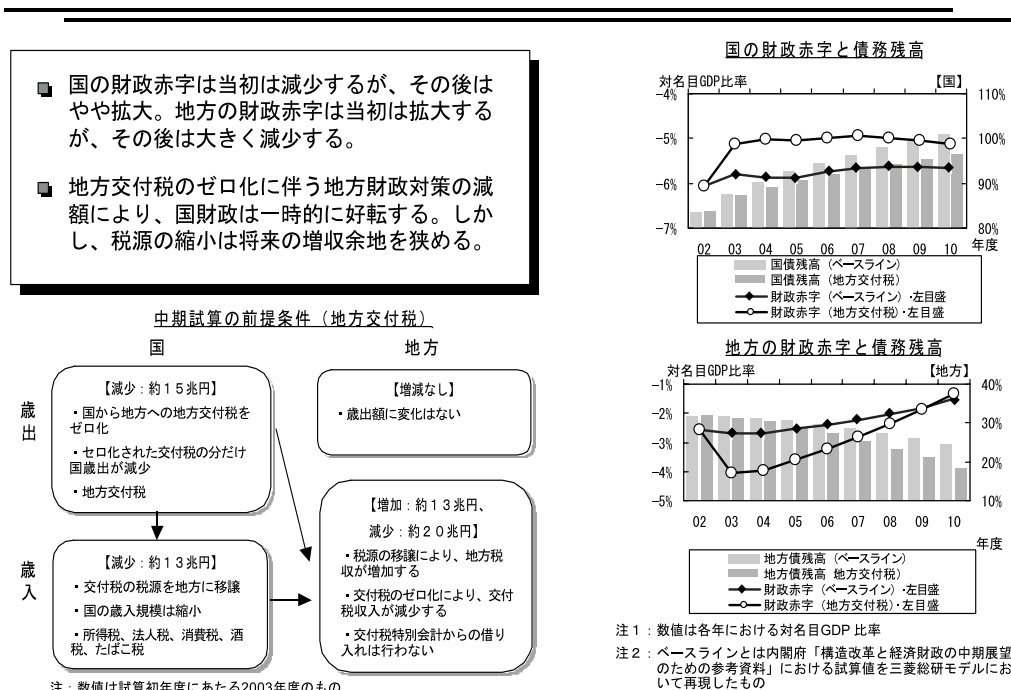
② 地方交付税を削減、同額の税源と同額相当額の歳出を地方に移譲

地方交付税をゼロにしてしまったらどのようなことになるかということについて検討する。考え方は、図表14の左下に示してあるが、国は15兆円の歳出を減らすと

同時に歳入がなくなる。地方はそれに相当する金額だけ増加する。金額的に合わない部分があるが、それは国税の3割程度という15兆円しかないが、地方には地方交付税が20兆円渡っている。その差額の5兆円は、かつて地方交付税特別会計の隠れ借金と言われていたものであるが、今は隠れ借金ではなくて国と地方で折半している。そのようなことがあるので、それぞれの数字が少し違っている。

結果は右側のグラフである。国に関しては、移譲する金額が7兆円から15兆円に増えたからといって財政赤字の数字は、大体マイナス5%程度の横ばいシナリオで、それほど変わらない。地方にはかなり大きな影響がある。◆の元のシナリオではそれほど赤字幅は大きくはないが、徐々に縮小していくというラインである。○が今回のシナリオであるが、当初は地方交付税がなくなるので歳入が大きく落ち込むが、13兆円程度の税収を移譲されると、それが将来の経済成長に伴う増額効果はかなり大きくて、最終的には現在想定されている水準まで戻るということである。

図表 14 中期試算(3) —地方交付税を削減、同額の税源と同額相当額の歳出を地方に移譲



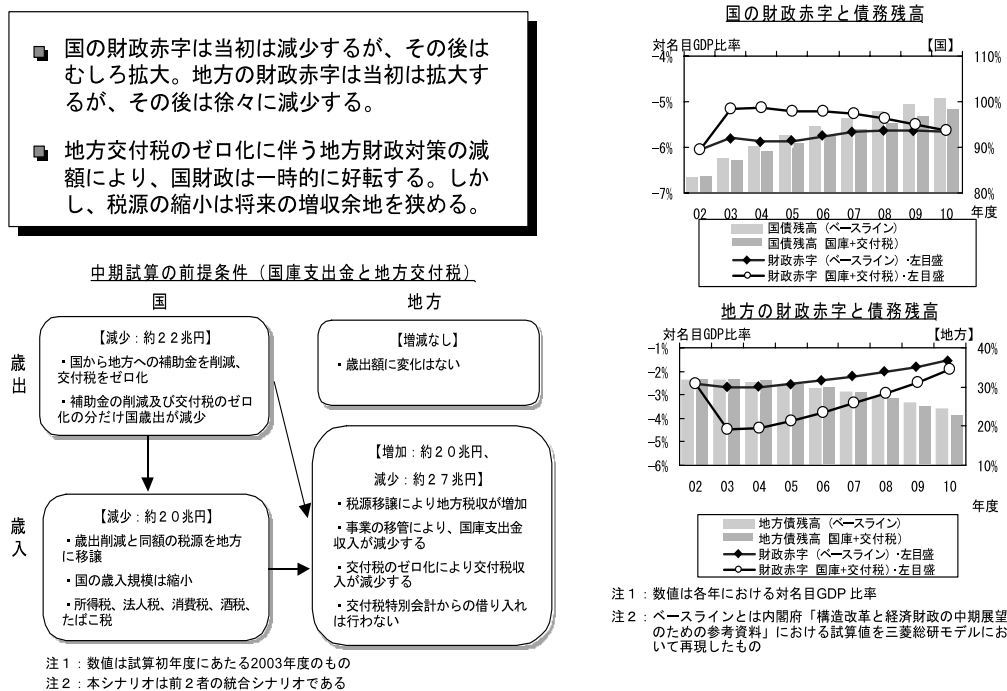
このように税源移譲は、国から見ると赤字要因であり、地方から見ると黒字要因として考えることができる。

③ 国庫支出金と地方交付税を減額、同額の税源と同額相当額の歳出を地方に移譲

国庫支出金と交付税の両者を移譲した場合を検討したのが図表15である。7兆円と15兆円の合計22兆円の移譲であり、これは国の税収の5割程度に相当する。結果は明らかであり、国は財政赤字が拡大して、地方は財政赤字が徐々に縮小するシナリオが描ける。

図表 15 中期試算(4)

— 国庫支出金と地方交付税を減額、同額の税源と同額相当額の歳出を地方に移譲

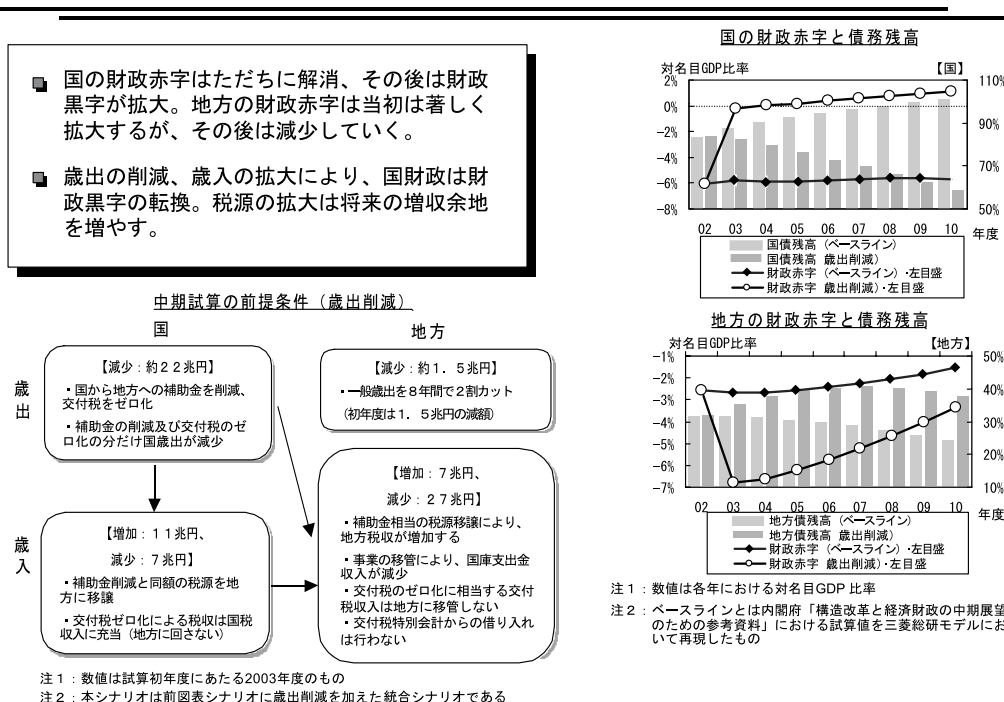


④ 地方歳出を削減・ゼロ化した交付税は国へ（その他条件は③と同様）（図表16）

分権化すると税源が地方に移譲されるので、③のように国の財政赤字が拡大して地方は税収が確保されるということが生じる。しかし、国の財政赤字の拡大は避ける必要があるので、地方の歳出をカットして、地方交付税をゼロ化するケースを検討する。先ほど説明したように、過去20年間ぐらいで地方の歳出は1.7倍程度拡大しているので、10年かけて2割程度歳出をカットして1990年頃の水準にもどすケースを想定した。国は国庫支出金に相当する7兆円に関する歳入、歳出は地方に移譲するが、地方交付税分の15兆円は歳入、歳出共に地方に移さずに留保する。

その結果、国から見ると地方に交付していた15兆円程度の歳出がなくなると同時に、歳入はそのまま残るので、合計30兆円程度資金が余ることになり、翌年度から財政が黒字化する。地方はどのようになるかというと、20兆円の地方交付税がなくなるので、財政赤字が表面化してなかなか再建ができないという状況になる。

図表 16 中期試算(5) —地方歳出を削減・ゼロ化した交付税は国へ
(これ以外の条件は前に同じ)



問題は国も地方も赤字であるということである。両方の赤字を前提とした時に、財政再建のシナリオを考えるには、赤字を減らすために税源を移譲するということではなくて、歳出をどのようにしてカットするかということを考えないと、どちらかにしわ寄せがいくことになる。

地方分権に望まれる視点としては、次の二つのことが言えるのではないか。一つは、地方分権というものは基本的には分権化をするのであるから、地方財政に歳入と歳出に関する自己責任原則を求めるということになる。自己責任原則を求めるとことは、歳出入に関する帳尻責任を負わせることであるから、結果的には地方も歳出をカットしなければ困るということが言えるのではないか。その過程で財政規模等を縮小させなければいけないという自治体が発生するということも無理からぬことではないか。もう一つは、国も前提条件として財政赤字があるので、国の資金を地方に渡せばよいと言いながらも、国自身も多大な国債残高を持っている。国債の信用度をどのように維持するかは重要な問題である。ここで分権化をして、税収基盤が落ちて、更に国債の債務が増えるというシナリオを出してしまうと、中期的に財政の信認度が落ちてしまう。中期的な着地点というものを考えた時には、国も赤字を持っているという点を考慮する必要があるということである。

(2002年11月11日：第16回委員会)

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 ～需要・供給の両サイドの視点から～

経済産業省経済産業政策局 企業行動課課長補佐 坂田 一郎 氏

経済産業省は2001年の組織再編に併せて新しく地域経済グループを設置して、地域の視点から大学、技術開発、新しい産業の育成等につながる政策をトータルに検討している。今日は、それよりも幅を広げて、地域の活性化の視点から、公共サービス全体のあり方について説明をしたい。

まず全体の構成について説明すると、序論として日本経済の現状を簡単に解説し、その中で大きく日本経済の課題を需要サイドと供給サイドの課題を整理する。更にもう一つの基本的な問題として、公共部門の資源配分プロセスの硬直化の問題を整理する。

第二番目には、望ましい公共サービスとして、今述べた課題に沿って一つは供給サイド、次に需要サイドという形で整理する。供給サイドについては、研究開発から需要家までの一連の流れをもっと効率化する必要がある。また、供給サイドでポテンシャルを大きく無駄にしているのは、女性や高齢者の活動の機会が損なわれていることである。最後に、ボランティア活動、起業家を育てるベンダーやグラスルーツのネットワーク等の基盤作りも供給サイドの課題として大きい。需要サイドについては、環境、安全等の社会的に意義があり成長性が見込めるような分野での需要の創出を誘導する先導的な政府調達をしていくというのが一つ目の課題である。二番目に、介護、福祉、環境、IT、その他と潜在的ニーズを掘り起こす形でのシステム作り等の公共サービスを提供することが重要であり、三番目には、特に資産の4割を持つ高齢者へのサービス環境整備である。四番目に、一番目と関連するが、官が独占しているサービスの供給のあり方を見直すことを提起したい。官が独占しているサービスは、非常にメニューも少なく、多様化もしていない。これを、民間に開放して、メニューを増やし、多様化し、マーケットニーズに合うようにすると

需要が拡大する可能性が大きい。

また、供給サイドと需要サイドの動きは、おそらく相互に関連をしており、例えば新しい技術により新しい商品を生み出すというのは供給サイドの生産性向上や競争力の向上を通じて、供給サイドの我が国の力を伸ばすという効果がある一方で、新しい魅力のある商品が出てくれば、新しい需要の創出に役立つという面もある。また、高齢者や女性が社会に出る機会がもっと多くなれば、それに応じて需要も出てくる。大きく、供給と需要とに分けて整理しているが、相互に依存・関連があることを申し上げておきたい。

このような話をした後、海外で地域開発に成功している事例として3地域を取り上げる。こうした改革を、それぞれの国の制度、地方の制度、地域の活動ということに実装していくことが必要であり、こうした点にある程度成功していると思われる地域を示し、どのような形で進んでいるかを一つの指針にしたいと思う。

最後に四番目であるが、これは我々の足元の政策課題、起業家のサポート、実用化段階の技術開発のサポートについて、公共サービスの政策効果を試算しているので紹介する。結論としては、このような供給・需要に好ましい影響を与える公共サービスに、資源の配分や改革努力を重点化をすることにより、公共投資の効率を上げていくことになる。そうした時に、具体的にどの事業で、どのような効果が現れるのかを試算してみることが非常に重要である。そうしたハードルを課しないと、重点化の実を挙げることはできない。

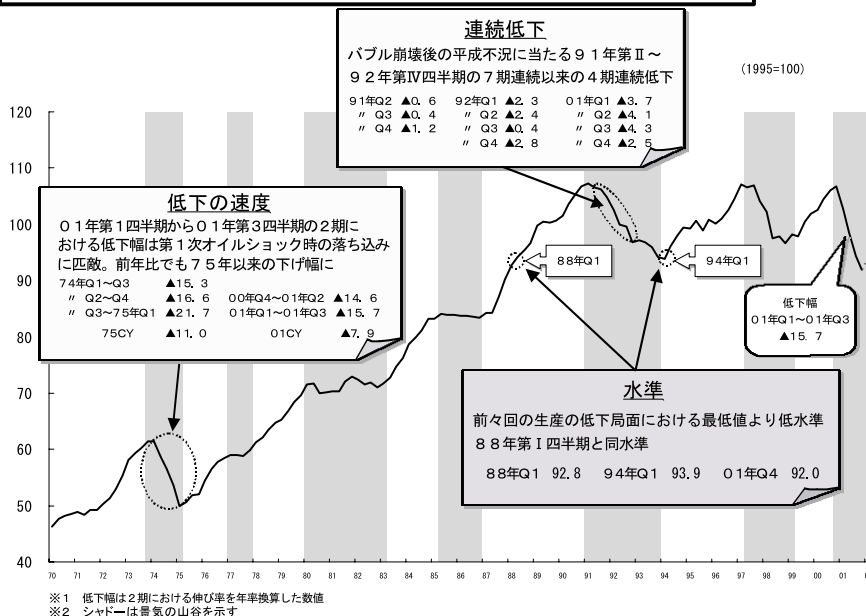
1. 序論

(1) 経済の現況

2002年春になり、経済全体としては、急速な下降から底ばい状態に入ったと思っている。オイルショックから今日に至るまでの生産の流れを見ると（図表1）、オイルショックの頃に非常に大きな落ち込みがあった。この時は四半期ベースで15%程度生産が不連続的に落ちた。その後、幸いなことに、比較的順調に生産が拡大してきたが、2000年後半から2001年にかけての今回の減少局面は、1975年の落ち込みと落ち込みの幅、スピード共にほぼ同程度という急激なものである。順調に拡大してきた中で、今回の生産の落ち込みは本当に危機的な状況であった。幸いなことに、

足元に入って、減少が継続するのではなく底ばい加減になってきた。しかし、なかなか大きな回復の原動力は見当たらない。このような生産の低迷と、もう一つは国内の需要不足によりデフレが相当進んでいるということが現在の問題の大枠である。

図表 1 生産の低下速度と幅は第 1 次オイルショック時に匹敵



(2) 日本経済の課題 【需要面】【供給面】

今話したのは供給面であるが、それと表裏の関係にあるのが、需要面の課題である（図表 2）。供給面の減少を呼び起こしている原因はやはり需要不足であると認識している。従って、後ほど触れるが、どのような形で新しい需要を開拓していくのかというのが経済再生の大きな課題である。需要の中では、主要な需要項目である消費と設備投資の双方について、共に牽引力が不足している。設備投資の低迷については、国内の期待成長率が大きく低下してきていることが効いている（図表 3）。こうしたことにより、設備投資マインドが非常に縮小していることが大きな課題として挙げられるのではないかと。消費については、支出を減らしている理由としては、国内の今後の所得や経済環境に対する不安が非常に多い（図表 4）。逆に、支出を増やしている側に理由を見ると、新しい魅力的な商品があるというのが 32.7% と大き

い。消費については、将来に対する不安と、こうした新しく魅力的な製品がまだまだ少ないというのがもう一つの大きな要因であると思う。それから高齢者について見ると、高齢者は非常に多くの貯蓄を持っているが、それが消費として出てきていない（図表5）。雇用システムや交通インフラ等の面でハードルがあり、高齢者が社会で十分に活躍していないということも需要面での大きな制約要因になっていると考えている。

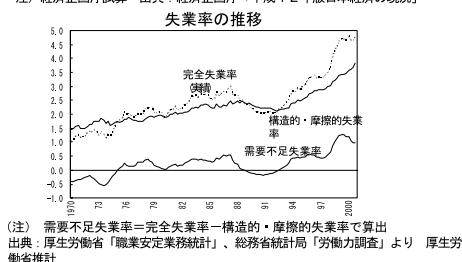
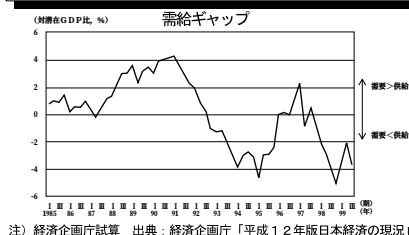
次に、供給面の課題であるが、技術進歩と売上高の変化の関係をみると、大体技術進歩と売上高の伸びには相関関係がある。即ち、技術進歩があるとそれを体化した設備投資が起きて、それが需要サイドに吸収されていくという姿が多くの国で見られる。日本は各国のトレンドから乖離した構造となっている。即ち、技術進歩が設備投資その他の具体的な企業行動につながっていない。国際経営開発研究所（IMD）というスイスのビジネススクールの調査を見ると（図表6）、科学技術では総合ランキング2位をまだ維持しているが、総合ランキングでは17位（これは更に今年もう少し下がっていると思うが）で、このことから研究開発活動が産業競争力に結び付いていないということがうかがえる。その理由としては色々な要因があるが、一つは大企業の中で生まれたイノベーションのシーズが埋もれてしまっている。いま一つは、大学の中で生まれた技術シーズが事業化につながっていないこと（図表7）。こうした新しい技術を事業化していく時に、そうした事業化要素を担う役割として起業家がいるが、日本の場合はこの起業家の活動が非常に低調である（図表8）。よく言われていることであるが、米国の場合は開業率も廃業率も高いが、トータルとしては開業率の方が高い。日本の場合は、残念ながら開業率を廃業率が上回っている。1997年に出版された『イノベーターのジレンマ』（クリステンセン著）という有名な本があるが、技術、特に革新的な技術が世の中に出ていく時には大企業の中ではなかなか生まれにくい。新しい革新的技術は、大企業から見ると従来自分たちが持ってきた色々な設備投資、マーケティングの顧客ネットワーク等とそぐわないので、社内で事業化できない。米国では、そうしたものを打破する役割として、起業家の働きが非常に大きい。日本にはそのような挑戦者の数が少なく、良い技術シーズがあっても、どうしても革新的なことが抑制されてしまう傾向にある。技術以外の供給面の課題としては、やはり高コスト構造の問題がある（図表9）。

設備投資、事業活動に関する企業立地場所としての世界ランキングを見てみると日本は非常に低い。アジアではシンガポール、香港が非常に高い評価を受けている。日本は製造拠点立地の魅力度、サービス・経営の事業活動拠点の魅力度において非常に不利である。ただ、研究開発だけで見ると14位であるので、他の点と比べると相対的に上位にあり、やはり研究開発のポテンシャルを生かしてゆくのが重要である。これら以外にも電力、空港等の問題がある。

以上のように、供給、需要の両面について色々な問題があると認識している。

図表2 日本経済の課題【需要面】－需要不足とISバランス失調

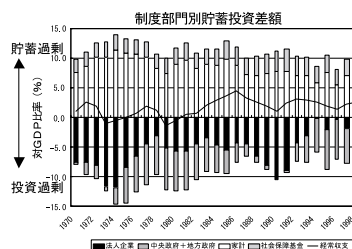
- バブル崩壊後の90年代はほぼ一貫して需要不足の状況が続いている。経済低迷の原因は供給能力不足ではなく需要不足にあると考えられる。
- 民間部門における家計部門と法人企業部門の大きな貯蓄投資不均衡（ISバランス失調）の存在が、長期にわたる需要不足の一因になっていると考えられる。



ISバランスとは

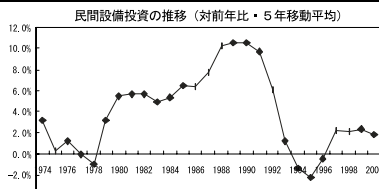
$$Y \text{ (国内総生産)} = C \text{ (家計消費)} + I \text{ (民間投資)} + CG \text{ (政府最終消費支出)} \\ + IG \text{ (公的資本形成)} + (X - M) \text{ (純輸出)}$$

$$S \text{ (貯蓄)} = Y - (C + CG) \rightarrow S = I + IG + (X - M)$$

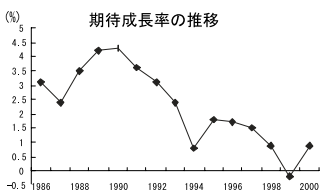


図表3 日本経済の課題【需要面】－設備投資の牽引力の弱さ

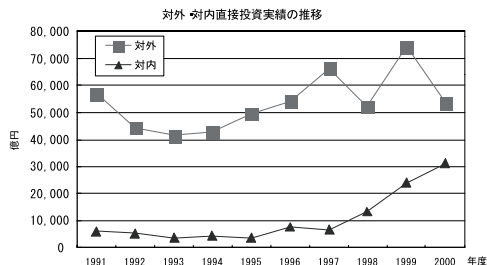
- 設備投資の判断において重要な、企業の期待成長率は近年低下している。
- 我が国の対外直接投資は近年増加傾向にある一方、対内直接投資は他の先進諸国に比べ低い水準にとどまっている。
- 中長期的にも、事業環境の改善や効果的な投資につながる新事業の開拓がなければ、設備投資の量的拡大が経済の拡大を牽引するという構図を期待することは難しい。



（注）ここでは、過去5年間の設備投資額平均（5年移動平均）を当該年度の設備投資額として用いている。
出典：内閣府「国民経済計算」より作成



出典：内閣府「企業行動に関するアンケート調査」



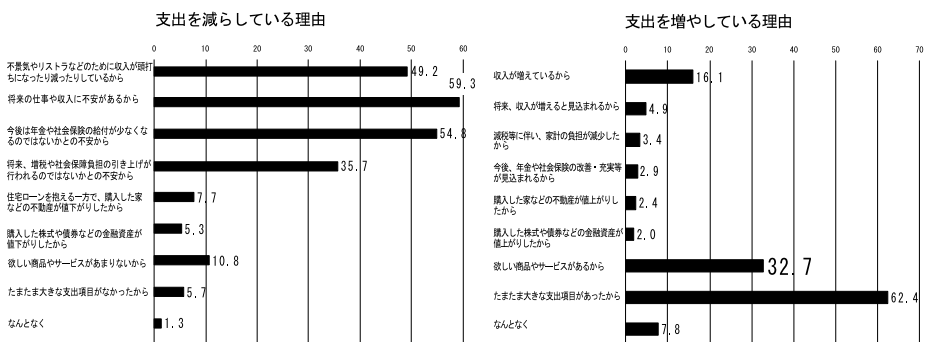
2001年の立地魅力度ランキング（順位）

	製造業立地の魅力度	研究開発拠点立地の魅力度	サービス・経営拠点立地の魅力度
米国	2	1	1
シンガポール	1	3	3
香港	6	16	10
日本	25	14	29

出典：“World Competitiveness Yearbook 2001”, IMD

図表4 日本経済の課題【需要面】－将来不安からくる貯蓄の高止まりと「待ちの消費」

- 将来不安から「待ちの消費」が拡大し、消費の先送り、貯蓄の拡大を引き起こしている。
- 一方で、消費を増やしている理由としては、「欲しい商品やサービスがあったから」といった項目が上位にあげられており、消費者の潜在的なニーズに合った商品を開発することによって、消費の拡大が可能であることを示唆している。
- 日本経済の構造問題は、将来不安と期待成長率の低下からくる「需要の萎縮」と、潜在需要を喚起できない「イノベーションの欠如」である。



出典：日本銀行「第11回生活意識に関するアンケート調査」（2000年9～10月調査）

家計貯蓄率の経年変化（日米比較）

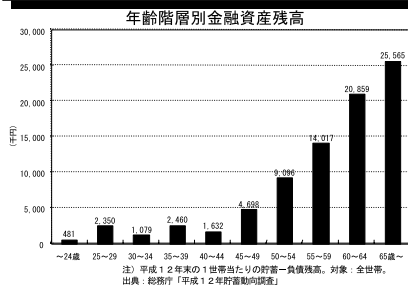
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
日本	13.0%	12.9%	12.1%	13.2%	13.1%	13.4%	13.3%	13.7%	13.4%	12.6%	13.4%
米国	5.5%	7.7%	8.0%	8.6%	8.9%	7.3%	6.3%	5.7%	4.9%	4.4%	4.3%

出典：日本銀行「国際比較統計」

図表5 日本経済の課題【需要面】－高齢化社会の進展、高齢者が抱える不安感、消費の抑制

○老後への不安、魅力的なサービスの未開拓、サービスへのアクセスの障害から、年間可処分所得の20倍以上にも達する「意図せざる遺産」。

○高齢者になっても就労・社会参画を求めるニーズは高く、就労や社会参画の実現により生活に自信をもって消費を楽しむことが可能となると考えられる。高齢者の活力ある経済活動により安心と活力ある少子高齢化社会を実現することが重要。

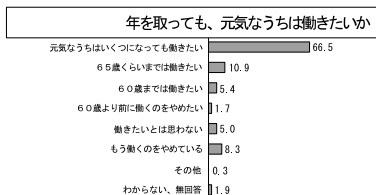


65歳以上の高齢者の残す遺産の日本比較

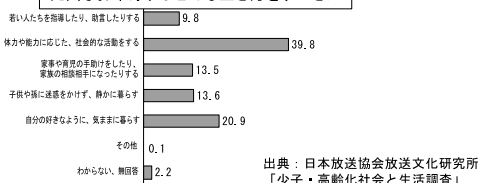
	日本	米国
消費性向(%)	105.3%	107.9%
貯蓄率(%)	▲5.3%	▲7.9%
純金融資産(年間可処分所得比)	8.3倍	—
実物資産(年間可処分所得比)	13.9倍	—
純資産【純金融資産+実物資産】(年間可処分所得比)	21.8倍	6.6倍
遺産(年間可処分所得比)	20.8倍	5.0倍

資料 家計調査、貯蓄動向調査、全国消費等実態調査
Surveys of Consumer Finances (FRI, 96年)

参考：ニッセイ基礎研究所の推計方法



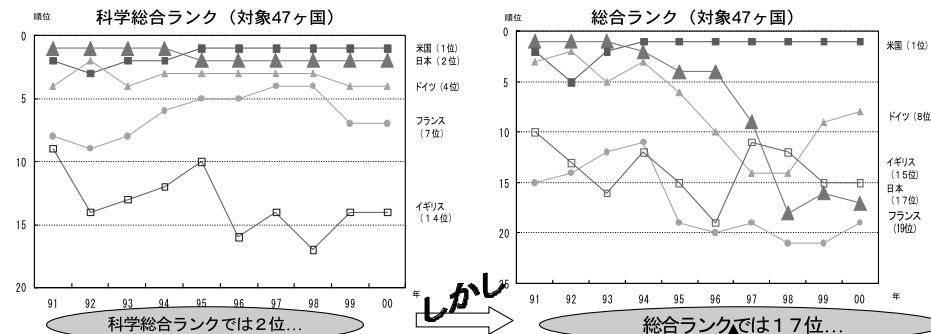
元気なお年寄りはどんな生き方をすべきか



図表6 日本経済の課題【供給面】－研究開発投資と競争力

- 実際に、競争力評価においても、科学総合ランクでは米国に次いで2位を維持しているにもかかわらず、総合ランクは低迷しており、産学連携システムの不十分さ等から、研究開発活動が効率よく競争力に反映されていないものと推測される。

国際経営開発研究所 (IMD) の世界競争力白書による日本の競争力



＜日本のランクが高い項目＞

- ★特許登録件数 (1位)
- ★海外特許取得件数 (2位)
- ★一人当たり民間企業研究開発投資額 (3位)
- ★一人当たり研究開発投資額 (3位)
- ★研究開発従事者数 (2位)

出所：IMD The World Competitiveness Yearbook 2000 (2000年版基準)

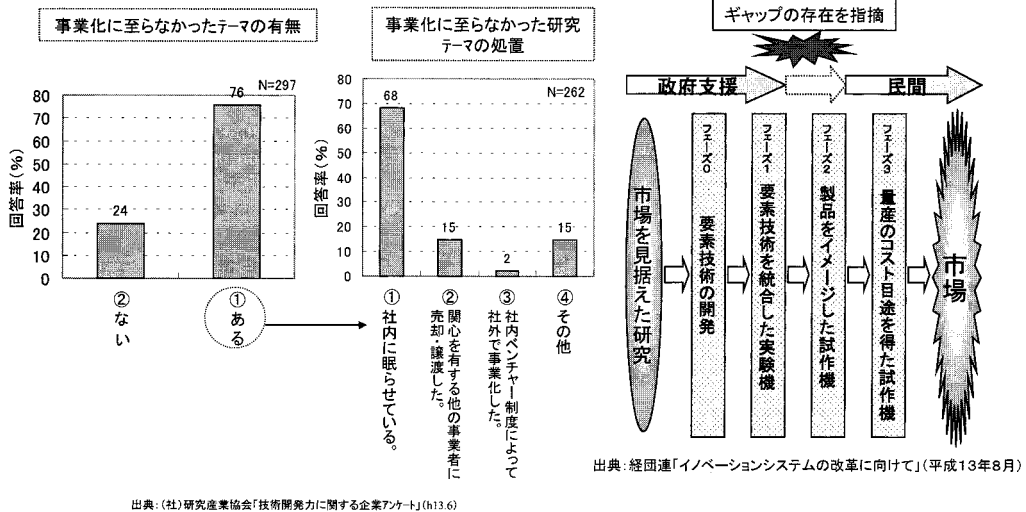
2001年版によれば、対象国、評価基準が異なるものの、日本の総合ランクは26位まで低下 (2001年版には科学総合ランクは示されていない)。

＜日本のランクが低い項目＞

- ★新規企業開業は当たり前に行われているか (4.7位)
- ★大学教育は国際経済競争に対応しているか (4.7位)
- ★経営者に起業家マインドはあるか (4.7位)
- ★科学技術への若者の関心度 (3.9位)
- ★企業と大学の技術移転は十分に行われているか (2.5位)
- ★技術開発や応用が法的に支援されているか (2.4位)

図表7 日本経済の課題【供給面】—事業化につながらない研究開発投資

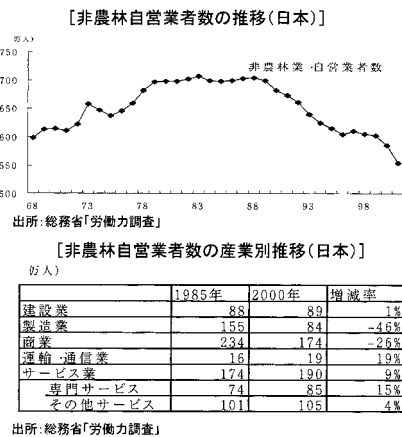
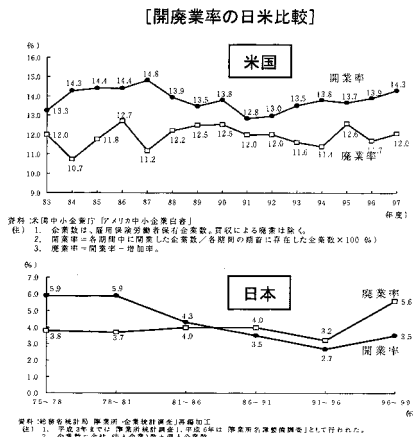
- ・ 民間企業内には事業化されていない多くの研究成果が存在し、実際に企業からは研究開発によって得られた成果が事業化につながらないとの指摘もある。
- ・ これを踏まえて、我が国のイノベーションシステムの改革（スピノアウト支援、ネットワーク形成等）を進めつつ、R&Dを支援していくことが必要。



図表8 【供給面】—開業率低迷とアントレプレナーシップの不足

開業率、自営業者の減少

- 90年代米国におけるサービス業における雇用増は、既存のサービス関連企業による雇用吸収というよりは、個人自営業者としての独立を含めた起業・創業が大きな役割を果たしたのが実態。
- 我が国の場合、80年代後半以降、廃業率が開業率を上回る状態が継続している上に、88年を境に自営業者（非農林業）の数も急速に減少。専門サービスを行う自営業者の数が増加しているもの、これをはるかに上回るスピードで製造業と卸・小売業を営む自営業者が減少しているのがその原因。



図表9 日本経済の課題【供給面】—高コスト構造など事業環境の問題点

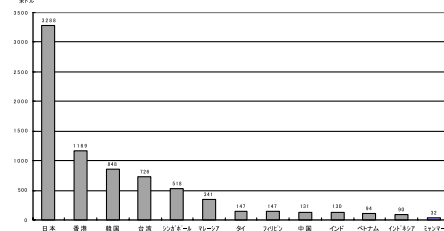
- 我が国の事業環境に対する評価は年々低下傾向。2001年の立地魅力度は25位。
 ○平成12年末におけるアジア諸国の人件費は、我が国の半分以下。中国との比較では25倍もの格差。
 ○我が国の電気料金は中国の4倍以上。空港使用料はフィリピン等の3倍以上。

2001年の立地魅力度ランキング(順位)

	製造拠点立地の魅力度	研究開発拠点立地の魅力度	サービス・経営拠点立地の魅力度
米国	2	1	1
シンガポール	1	3	3
香港	6	16	10
日本	25	14	29

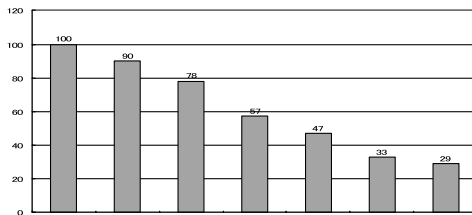
出典: "World Competitiveness Yearbook 2001", IMD

アジア製造業の一人当たり人件費



(参考) ジェトロ「ジェトロセンサー2001年4月号」

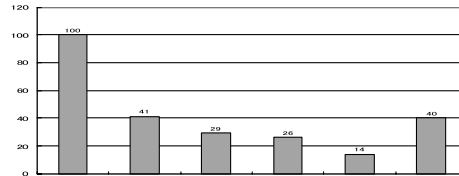
産業用大口電力料金の国際比較 (日本 = 100)



資料: 経済産業省「産業の中間投入に係る内外価格調査」(平成13年7月)

- 注: 1 調査価格は需要家渡し価格。割引等も適用されている。
 2 調査時点は平成12年9～11月。ヒアリング、文献調査等により、極力日本と同じ条件下での価格比較を行った。
 3 数値は、海外の価格(現地通貨) × 為替レート(円/現地通貨) × 100/日本の価格(円)。
 4 為替レートは、平成12年9～11月におけるIMFの平均為替レート(1ドル = 108.0円)。
 5 資源エネルギー庁「電力需要調査(価格調査分)」によれば、平成12年10～12月期の産業用大口電気料金価格は10.98円/kwh。

空港使用料の国際比較 (日本 = 100)



資料: 国土交通省「数字で見る航空2001」

- 注: 1 調査対象は、新東京国際空港(日本)、香港空港(香港)、マニラ空港(フィリピン)、スカルノハッタ空港(インドネシア)、バンコク空港(タイ)、J・F・ケネディ空港(アメリカ)。
 2 調査時点は平成3年1月。

(3) 地方の公共部門の資源配分の現状と課題 (硬直化の是正等)

供給・需要の両面に存在する課題を埋めていくのが公共サービスの本来の役割である。例えば需要サイドでは、消費者が本当に望むような新商品創出の先導的な役割をするということがある。供給サイドでは技術革新を盛んにして、それを世の中に出していく、それにより魅力的な新商品を生み出す手伝いをする。こうしたことが公共サービスの役割の重要な点である。

しかし現状の問題として、地方の公共部門の資源配分を見てみると、この10年間はほとんど変わっていない(図表10)。この要因としては、おそらく二つの問題がある。国と地方を跨ぐ制度、つまり地方交付税・地方債制度・その他の制度により、従来型の公共サービスに予算を投じることが、ある意味で誘導されてしまっている。もしくは、予算配分が固定化するようにされている。例えば、地方交付税を見ると、その中では警察、教育といった人件費が非常に大きなウェイトを占めている。それから、地方交付税・地方債の両者あいまって、やはりソフトよりもハードを優先す

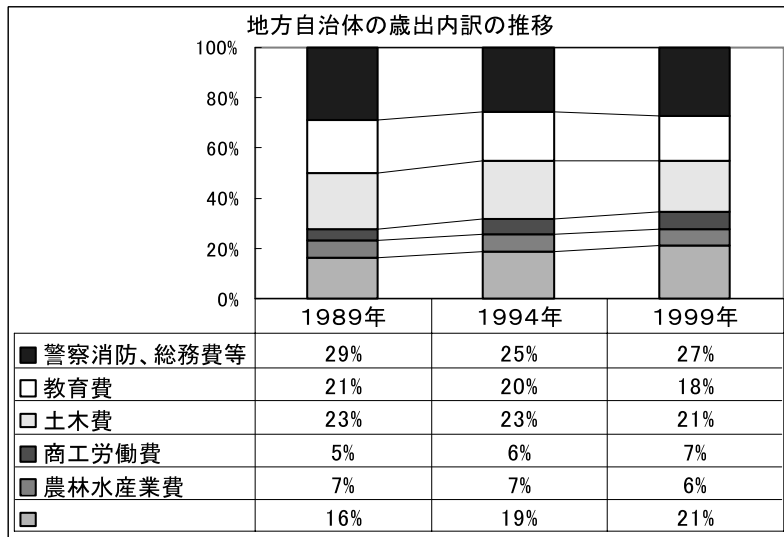
る方向で、公共投資に大きなインセンティブが付いている。しかも国の基準や予算項目の縛りに沿ったものにする必要がある。先ほど述べたように供給・需要サイドの課題というのは、ある程度世の中に認識されていると考えるが、そうした課題を解決するとの目的意識に沿った需要サイド、供給サイドの改革につながるような公共サービス、公共投資が適切に選択されていないということが、問題点の3番目である。

一方で、地方債つまり地方の負債は既に190兆円に達しようとしている（図表11）。硬直した公共支出の中身を変えて、一刻の猶予もなく、需要サイド、供給サイドに良い影響を与えるような公共サービスに転換していかなければいけないという危機的な状況に達していると考えている。この190兆円の債務残高ということは二つのことを表している。一つは、公共サービスについて量的なものをこれ以上加えることは難しい。そうすると投資額は変わらないが、公共サービスの中身を変え、より効果の高いものを移していく必要がある。二番目は、190兆円を減らしていこうとすると、供給サイドが強くなり、世の中で需要が発生し、それにより税収を上げる以外に方法はない。そうした構造改革を急がないと国も地方も、行政システム自体が破綻するという危機的な環境にある。

財政システム上の問題として地方交付税、地方債等の問題に触れたが、国と地方、歳入と歳出の間に非常に大きなギャップがある。歳入が3分の1で、歳出が3分の2を地方が行っていると言われるが、正確に言う歳入が4割弱、歳出が7割程度である。地方自治体は、歳入と歳出のギャップをどのように埋めるかに頭の相当部分を働かさなければならない。いま地方でも、先ほど挙げたような課題、環境・雇用・福祉・産学連携といった課題に対する各知事の関心が非常に高まっている。しかし、歳入と歳出のギャップがあるために自分たちで必要と考えるところに投資ができずに、国が補助金を出す・交付税で半分みてくれるという分野に投資を集中せざるを得ないことになっているのではないかと考えている。

図表10 地方の公共部門の資源配分の現状と課題－硬直的歳出

地方自治体の歳出内訳は、最近10年間でほとんど変化していない。

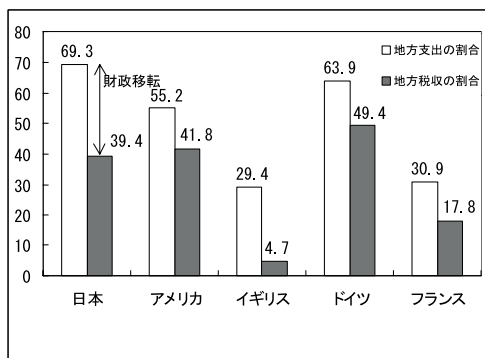


出典:「地方財政の状況」(総務省)

図表11 地方の公共部門の資源配分の現状と課題－受益と負担の乖離と債務負担の増加

○地域ごとに「受益と負担」間に大きな乖離が生じており、これが地方自治体を歳出拡大の方向に向かわせ、また、事業に対する優先順位の判断を歪める要因となっている。
○結果として地方自治体の歳出は拡大し、地方債務残高は190兆円(平成13年度末見込)。

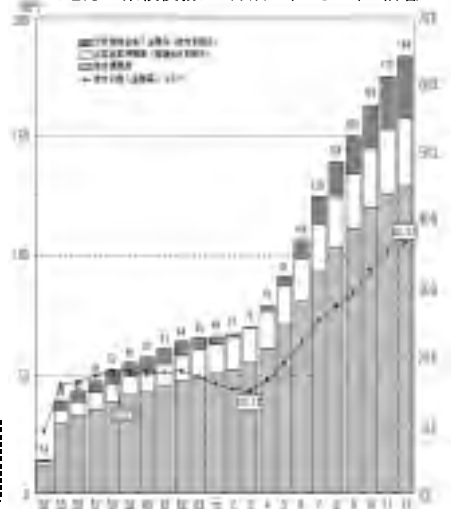
<地方税収入の割合、地方政府支出の割合> (1997年)



※アメリカ、ドイツの州税は地方税に分類

地方自治体の税収は国全体の約4割、一方、歳出は国全体の7割。日本における国から地方への財政移転割合は、イギリスを除く他の先進諸国に比べて高い。

<地方の累積債務> (平成5年から8年で倍増)



2. 望ましい公共サービス

供給面と需要面の課題があるが、供給面、需要面の順で、例えば具体的にどのような取り組み、どのような公共サービスの提供が望ましいかということについて話をしたい。全てを尽くしているわけではないが、技術、知識、新市場等を中心として説明する。

(1) 供給サイドの強化（「知」の蓄積と spillover、コミュニティの活性化等）

① 研究開発への投資と成果の事業化の環境整備（図表 12）

第一は、研究開発、つまり知識への投資と知識の事業化の環境整備といった問題である。先ほど課題のところで説明した通り、科学技術力、大学への投資自体について日本は決して世界主要国と比較して劣っているわけではない。特に、新しい科学技術基本計画で24兆円投資をすることになっており、これは世界的に見ても非常に高い水準であると思う。一方で、問題としては、そうした研究開発投資の成果を効率的に事業化につなげられていないという部分であると思う。一言

図表12 研究開発への投資と成果の事業化の環境整備

- ・ 今後、我が国の産業技術力強化のため、欧米諸国に先んじて、かつ、中国等のエマージング諸国に常に対抗できるような付加価値の高い新製品、新製法等の開発がなされ、その実用化・実証技術を我が国において確立されるよう、官民ともに思い切った取り組みを行う必要があるのではないか。地域における産学連携システムの確立など。

【我が国が官民を挙げて取り組むべきと考えられる方向性の例】

1. 我が国の研究開発の大宗を占める産業界の研究開発活動・事業化活動の活性化
 - 政府による研究開発資金の投入について国際的に遜色のないような水準に。
 - 特に、事業化につなげていくための実用化・実証研究支援の充実。
 - 試験研究関連税制の見直し
 - 確固たる事業戦略に基づいた、効率的・効果的な研究開発マネジメントの推進
 - ナショナルプロジェクトの業界内護送船団方式から異業種、ユーザとの連携への転換
2. 魅力的で競争的な研究開発・事業化環境の整備
 - 大学改革と産学官連携の強化
 - 国の研究開発予算制度の複数年度活用を検討等の改善・効率化
 - 個々の研究者の能力を最大限発揮するようなシステム構築と研究人材の流動化の促進
3. 埋もれた研究開発資源を活用した新事業の創出の環境整備
 - 人的ネットワークの形成、テクノロジー・インキュベーション、TLO
 - 大企業発ベンチャーの創出を含め、民間企業の埋もれた研究開発成果に係る事業化の積極的推進

等

で言うと、やはり大学、企業の基礎研究部門と産業界の間に大きな谷があるという状況にある。その間をどのようにして埋めていくかがポイントである。よくシリコンバレーが例として出されるが、私が米国、欧州をリサーチした結果、実は日本だけではなくて、どの国でもこのギャップについては色々と悩んでいるということが分かってきた。大学の技術移転、大学の技術を起業家につなげて成長につなげるというテクノロジー・インキュベーションといわれる課題について、米国でさえも簡単なことではない。大学と産業界の間の文化のギャップ、大学の教官のインセンティブの問題、受ける側の産業界の大学に対する意識のずれという様々な問題がある。欧州についても、例えばフィンランドでは、1990年の頃は、産学連携がほとんどうまくいっていなかった。北欧もそれから10年間努力をして、大学への投資を供給サイドの強化につなげるようなシステムを作り上げてきた。米国でも、まだ完全ではなく、引き続きその努力がなされていると私は認識している。日本でも大学と産業界の間をつなぐ中間・仲介機能、これを担うサービスはある程度、公共的サービスとして提供していくことが必要だと思う。

この点に関しては、大学が産学連携をしるとか、大学でもっと企業寄りの研究をしるとか、色々と議論があるが、海外の成功事例を研究してみると、そのことももちろん重要ではあるが、大学と産業界をブリッジする中間的部分の機能が厚みを増していくということが非常に重要であると思う。例えば、TLO（大学の技術を移転する機関）、インキュベーターといわれる企業化をサポートする機関、つまり大学からの技術を起業家に移転させて移転を受けた起業家をサポートしていく機関である。それから大学・産業界を含めた人的なネットワーク、これ以外にも産学連携活動をするようなNPOというものも含まれる。このような大学と産業界の溝を埋めていく部分のインフラが、今の日本に大幅に欠けていると思う。繰り返しになるが、日本は科学技術を重視した資源配分の見直しは、全行政分野の中で最も先に進んでおり、この部分の公共サービスは既に厚くなってきている。従って、大学と産業界の溝を埋めるインフラが整備されれば、それを有効に生かして供給力の強化につなげるシステムが生まれてくると思う。後ほど具体例の中でも話をするが、ブリッジの部分については、地方自治体の活動や投資が重要であり、規模やスピルオーバーの範囲がもう少し大きなものになれば

国の活動といったことで埋めていくことが実際に可能であると思う。

②地域教育力 コミュニティカレッジ

第二の課題として教育への投資があると思う。これは、大学の技術開発、事業化の過程、既存の事業の生産性の向上といった、あらゆるものに関連してくる。シリコンバレーでよく言われているのは、シリコンバレーは大学の研究機能、大学と産業界をつなぐブリッジ機能が充実しているということであるが、私は、実はその背後に隠れている、地域の教育力の高さが、地域の成長につながっているものと認識している。シリコンバレーは少し特殊な地域であるが、その他のボストン、オースティンといった米国で成功した地域についても見渡してみると、地域の教育力が全体として非常に高いという共通点を見出すことができる。カリフォルニアの例で言うと、スタンフォード、UCバークレー等の優秀な大学があり、その大学から技術が出ていくといったことへの投資も行われている。しかし、その次の段階としてUCサンノゼやサンノゼ州立大学等、研究面では最優秀な大学ではないが、地域の経営者教育とか技術者教育といった面でかなり貢献している大学が第二ティアにある。

図表13では、三番目のティアとして、コミュニティカレッジやリージョナルカレッジといったものも非常に数多くあることが分かる。これは、マスの人材の教育の質を高めていくことが一つと、今非常に変化の激しい時代になっている中で、社会人が再度学び直す場を提供するという意味がある。技術だけではなく、教育への投資も非常に重要である。日本は、まだまだこの面では単一的というか、スタンフォード並の大学はあるが、みんなそれになりたいということで、それ以外の教育サービス機能を充実させた大学は非常に少ない。最近の良い傾向として社会人教育、社会人大学院の講座案内というのが本になるぐらいにボリュームが出てきている。私が留学から帰った7年前にはまだそのような本はなかったので、日本は少しずつ動き出していることは間違いない。ただ、こうしたコミュニティカレッジや教育大学については公共サービス、公共投資、公共的資金がもう少しないと広く普及はしないだろうと思う。

図表13 地域教育力 コミュニティーカレッジ

- 米国のコミュニティ・カレッジは、地方政府、地域企業、大学等の教育機関との密接な連携の下に成果重視のプログラムを提供することによって、在職従業員の能力向上、離職者の転職能力の向上に寄与しているとの評価。雇用ミスマッチの予防的効果もある。
- 我が国の公共職業訓練機関について、実践的な教育訓練の実施、成果主義の導入等の観点から、そのあり方、運営方法、プログラム設計、評価方法等について抜本的な見直しを行うべきではないか。

[公共職業訓練所とコミュニティ・カレッジの比較]

	公共職業訓練所	コミュニティカレッジ
形 態	308校 (13年度) うち国(雇用・能力開発機構)立 73校 都道府県立 216校 障害者職業能力開発校 19校 ※その他民間訓練機関への委託あり	1163校 (13年度) うち公立 980校 私立 152校 先住民向け 31校
学生数	12年度 24万人 (うち委託 17万人) 13年度上半期見込 29万人 (年間計画 46万人うち委託 37万人)	542万人 (9年度) うち全日制 199万人 うち30歳以上の入学者 32%
期 間	6ヶ月以下 (場合によっては1年以下) (施設においては概ね6ヶ月、委託期間においては概ね3ヶ月)	1もしくは2年
大学への編入	不可	可。全学生の51%が4年生大学へ、14%は2年で卒業 (残り35%はそもそも大学へ進学できない専門コース)
費 用	無料 (教材費のみ実費)	年間平均 (10年度) 公立1318ドル 私立7536ドル (4年制大学平均) 公立3110ドル 私立13392ドル

出所: National Profile of Community Colleges Trends & Statistics 他

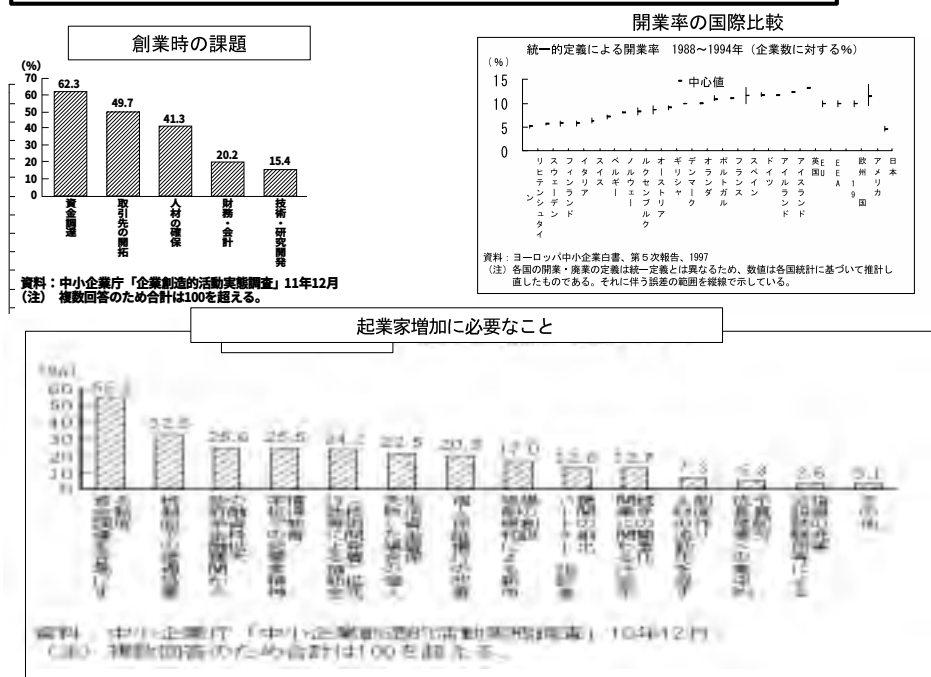
③成長力のある起業家の育成とアントレプレナーシップの涵養 (図表 14)

技術を受け取って革新的な商品を生み出していくというような役割を担う起業家、もしくは革新的な商品ではなくても地域の需要に非常にマッチした商品をきめ細かく提供していく起業家もいるかもしれないが、そのような起業家を増やしたり、また、そうした起業家を地域が支えていくという観点から、起業家精神の涵養が重要である。このこと自体はよく言われているが、具体的なニーズを探ると、やはり開業時の資金面のサポートが最大の項目となっている。90年代に入り努力はされてきているが、サポートが不足していることは否めないと思う。例えば、経済産業省の新事業分野開拓のための技術開発の資金供給、それだけ専用の制度を全部合計しても、補正を除き年間200億円程度しか出ていない。制度はあるが、経済インパクトを考えると、わずか200億円ではサポートできる範囲が非常に不十分。一方で、米国の場合は、1960年代にエスビック (SBIC) という制度を設けて、それが今のベンチャーキャピタルという資金調達制度の創設につながったということがある。色々なやり方があるが、ある程度公共セクターが関与

して、起業家の資金調達を容易にする制度を強化していく必要がある。

それ以外の課題としては、経営面の悩みを相談できる機関の設備や、大学から受け取った技術を含めて技術開発段階のサポート機能や企業家の経営者教育機能を強化していくことも公に課された重要な課題と考えている。

図表14 成長力ある起業家の育成とアントレプレナーシップの涵養



④魅力ある都市環境の整備（図表15）

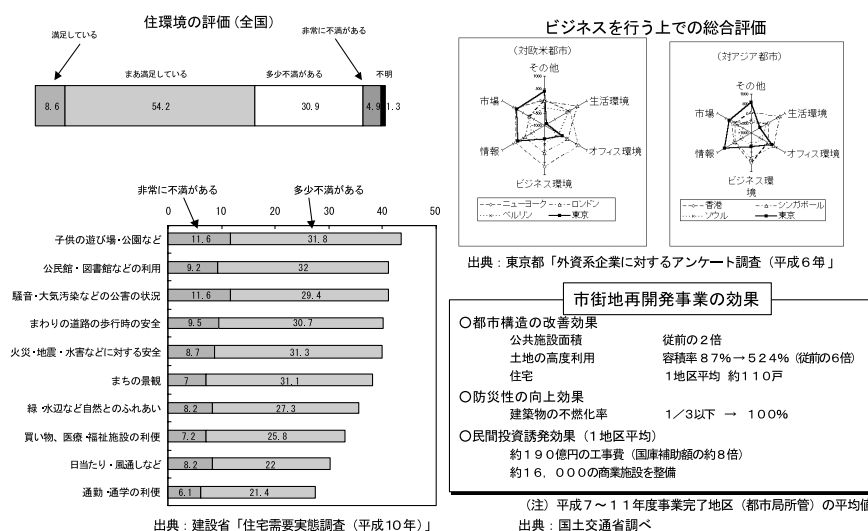
技術開発、移転、実用化というイノベーションを一つの流れとして、次にそうした活動がどのような場所で活発に起きるのかということを考えてみたい。ITベンチャーは都市の中心部に非常に密度が高く集まっている。東京では、今はその名前が使われなくなったが、渋谷のビットバレー、神田周辺、秋葉原、大阪では中心部でアメリカ村の周辺、仙台では仙台駅の東口、札幌駅の北口等、活発な動きは都市部を中心として生まれているということが言える。それはなぜかというと、知的想像力を刺激するような文化的魅力を持った都市空間があり、そこで起業家同士、大学の先生と起業家、産業界のアイデアを持った人たちが交わってコ

ラボレーションをするという場があちこちに生まれているということが非常に大きいのではないかと。従って、アイデアや技術移転、その商品化等の意味からも、魅力ある都市空間を整備していくということは重要なことである。特にこの点に関しては、他の課題の場合と違って、海外の例を持ち出すのは適切ではないと思う。前段のことと違うのは、少し余談になるが、日本人は非常に都会が好きな民族であると思う。都会で、人が集まりコラボレーションすることにより、日本人の創造性が非常に強く刺激されるのではないかと。米国の場合は、イノベーションが盛んな地の代表としてシリコンバレーが持ち出されるが、スタンフォード大学のあるパロアルトというのはサンノゼとサンフランシスコの間にあり高い建物のほとんどない田舎町である。そこで、例えば朝ハンバーガーを食べながら人と話をしてアイデアが生まれ、ベンチャーキャピタルとの交わりが生まれるわけである。しかし、日本はそのようなスタイルよりはもっと都会的な場で人的に密集をした環境の方が、より効果的にイノベーションなり起業家の活動を刺激することができるだろうと思う。

図表15 魅力ある都市環境の整備

○住環境について、3割以上の方がなんらかの不満を、約5%の人が強い不満を感じている。また、我が国都市の生活環境、オフィス環境の評価は低く、イノベーションの源泉である知的想像力を刺激する文化的魅力を持った都市空間の形成が重要である。

○同時に、都市環境整備によって新たな需要が喚起され、経済成長に寄与することが期待される。



残念ながら一言で言うと、日本の都市環境はニューヨーク、ロンドン、香港、ソウルと比べても、決して満足いく状況ではないということである。特にビジネス環境一般、オフィス、生活環境でもそうである。一方、日本は情報インフラについては、実は都市部はかなり充実してきている。韓国は日本よりも進んでいると思うが、情報インフラだけは日本は相当状況が良いという調査結果になっている。街の雰囲気、潤い作りといったことも重要だと思う。

⑤就労形態の多様化（多様な就労形態に対するニーズ）

供給力を高めるには投入要素の一つである「人材・雇用」をどうするかという点がある。日本の中では、既存の産業構造の中に人材が張り付いてしまい、そこから離れていくことができないというのが非常に大きな問題である。国のリソースだけではなくて、民間の人材リソースも、実は固定されてしまっている。例えば最近の企業の生産の海外移転の状況（特に中国）を調べてみると、生産は移転に伴いかなり縮小しているが、人材の貼り付け自体は生産と比べると遅いスピードでしか調整されていない。それはもちろん企業に雇用責任があるからであるが、人材が柔軟に動ける状況にないということも大きな問題であると思う。

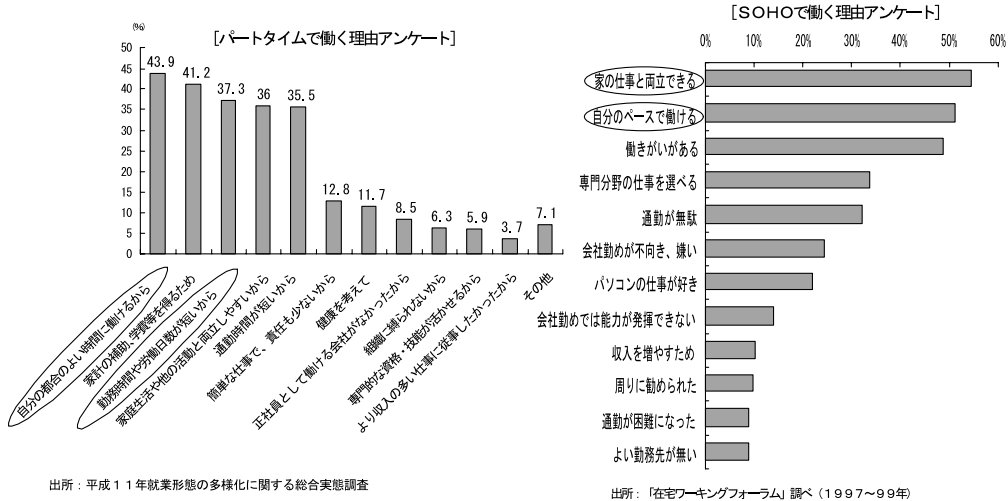
一方でパートタイムの労働者とかSOHOで働く労働者が増えてきているという事実がある。潜在的には、そうしたところへ就労するという需要がある（図表16）。そのこのところのインフラ、制度の整備が進んでいないために、そちらへの移行が十分に進まないのではないか。その点が供給面の課題の一番目である。

今再就職が特に難しくなっているのはホワイトカラーと言われている。ホワイトカラーの再就職状況を見ると、従来の制度、公共職業安定所で管理職やサービス職を紹介している案件が非常に少ない（図表17）。一方、これと比較する上で民間の有料職業紹介所の方を見ると、民間では、人材ニーズの拡大しているサービスの部分が非常に高いウェイトを占めている。このような意味で、雇用の柔軟化、人材という生産資源の投入の弾力化を考えると、サービスの部分での職業紹介、雇用の移転といった部分の公共サービスにミスマッチが起きているということが見えてくる。

図表16 就労形態の多様化ー多様な就労形態に対するニーズ

○我が国のパートタイマーや、SOHO事業者も、労働のフレキシビリティを評価して現在の労働形態を選択している者が多く、多様な就業形態に対するニーズは高い。

○このようなニーズに応えるため、①労働者派遣の規制緩和(モノの製造業務、医療業務)、派遣期間の延長②有期雇用契約の規制緩和(契約期間の延長)③パート・派遣労働者への雇用保険の適用拡大等を行ってきたが、更に「多様な働き方」可能な環境整備が課題。



図表17 ホワイトカラーの再就職支援

- ① 今後、不良債権処理の促進や国際競争の激化、アウトソーシングの進展等を背景とする産業再編や事業再構築に伴いサービス業等への転職を迫られるホワイトカラーの転職者が増大していくものと予想。

こうしたホワイトカラーの再就職を公共職業紹介機関に大きく依存する現在の制度は効率的とはいえず、民間の再就職支援会社の積極的活用やトライアル雇用制度の拡充、実務研修委託先の一般企業への更なる拡大など再就職成果を重視した形での民間活力の活用方策について検討すべきではないか。

- ② 労働者の再就職を円滑化する一つの手法として、その人の知識・能力を指標化することが有効。

既存の定性的な資格制度とは別に、より実態を反映した企業横断的又は業界横断的な能力評価基準・資格制度の整備について、民間の取り組みを後押しする仕組みを考えるべきではないか。

- ③ ホワイトカラー向けの社会人専門教育の充実

[職業紹介・就職件数の官民比較]

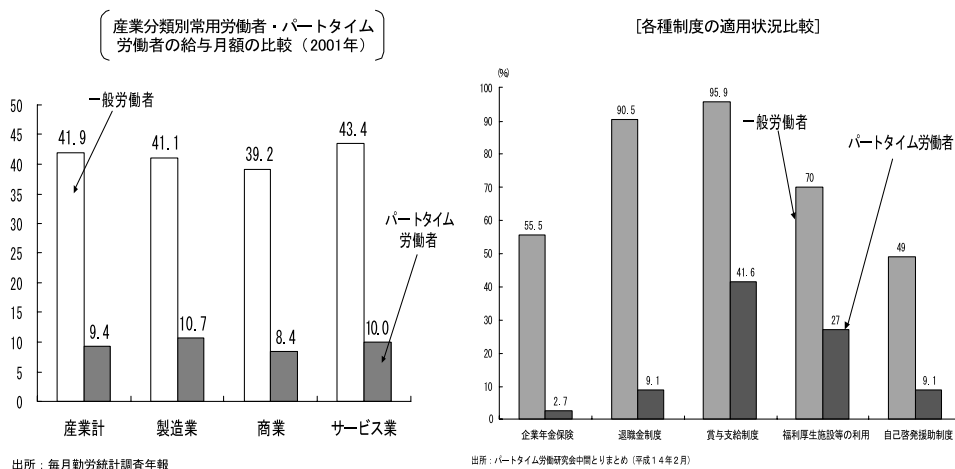
	公共職業安定所	民間有料職業紹介所
職業計	1,153,994	249,514
専門・技術	143,481	25,642
管理	4,526	7,809
事務	209,225	7,117
販売	131,860	8,754
サービス	71,933	199,932
保安	38,062	2
農林漁業	8,934	0
運輸・通信	101,717	100
生産・労務	444,256	158

紹介機能があるだけで職場を移れるというほど社会は甘くないことは承知している。社会人向けの専門教育は、これは地域教育力のところでも述べたが、職業の移転という面でも非常に重要であると考えている。2年ほどボストンに住んでみて、ボストンが凄いと思うのは、人材が非常に流動的で、私が住んでいる間にも雇用先が変わった友人がたくさんいたこと。大学間でも移動が激しいし、大学と民間の間を動いている人もたくさんいる。社会人専門教育の部分が非常に手厚くなっており、それが雇用の流動性を支えていると感じた。例えばハーバード大学であるが、大学自体は非常に少ない人数しか教育をしていない。一方で、それ以外にハーバード・エクステンションスクールという機能を持っており、そこでは二百数十講座を開講して、地域の方々が若い人からお年寄りまで、色々なことを学べるようにしている。修士号まで学位をとることも可能である。こうしたエクステンションスクールやコミュニティカレッジというところで常時学んでいることで、自分の力を次に別のところで生かすための準備をしているのではないかと思う。

ホワイトカラーに次いで制約が多いのは女性と高齢者である（図表18）。そこ

図表18 就労形態の多様化－女性、高齢者等の能力の活用

○価値観が多様化し就業意識も変化する中、女性・高齢者を含め、我が国の人材の能力を十分に引き出していくには、就業形態の多様化を促進していくことが必要。しかしながら、我が国においては、正規雇用と非正規雇用との間には賃金水準や福利厚生面で大きな格差が存在する一方、それ以外の選択肢が実質的にないのが現状。また、雇用者と自営業者のセーフティネットの格差が大きく、雇用者から事業者に転身するリスクも大きい。パートタイム労働者に対応した制度・サービス整備が必要。



は、勤労制度の多様化と女性に多い非正規雇用のための制度整備というのが公共サービスとして求められるのではないかと思います。特に日本は女性の進出が非常に少ないという意味で特殊な国であると思っている。優秀な女性はたくさんいるので、育児と両立しながら就労できるように更になれば、日本の競争力の向上にも非常に役立つと思う。

(2) 新たな需要の創出

次に需要サイドについて必要な公共サービスの例を見てみたい。

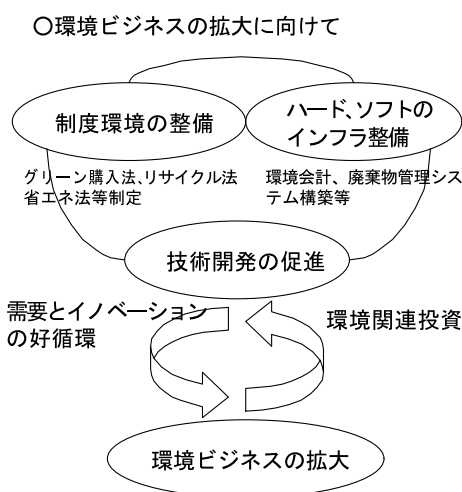
① 需要先導型の政府調達（リサイクル分野の先進的製品購入）（図表 19）

まず、リサイクル分野の政府調達である。今グリーン調達法というのができて、できるだけ環境に優しい商品の調達をしていこうという動きが始動しつつある。政府がこのような動きをすることにより、世の中全体の環境調和型商品への需要を喚起していこうということである。環境に対する配慮というマインドは潜在的

図表19 需要先導型の政府調達ーリサイクル分野の先進的製品購入

国等による環境物品等の調達の推進により、環境物品等への需要の転換を促進し、環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会の構築を図るため、グリーン購入法を制定。平成13年4月より施行。

「環境」に配慮した製品への需要喚起により、イノベーションと需要の好循環を促す。



○グリーン購入の市場規模

○2000年実績（調査に基づく推計）

オフィスで使用する物品	767億円
制服・事務服・作業服	68億円
自動車	495億円
部品・原材料・包装材	45,100億円

計 46,430億円

○2001年度見込み＝15%増額

∴グリーン購入額見込み 5兆3395億円
(推計)

出典：産業構造審議会 新成長部会資料（平成13年6月）

には国民の間にあるので、実際にこのような形で環境に貢献できるという、そうした製品が、その他の面で利便もそれほど劣っているわけではないと証明していけば、需要喚起できるのではないか。社会の中で、新しい商品、革新的な商品を市場に受け入れてもらうのは非常に難しいが、ニュービジネスでも政府の調達実績があると市場に入っていく易いという現実がある。その部分の対応がこのような形で必要ではないかというのが一番目である。

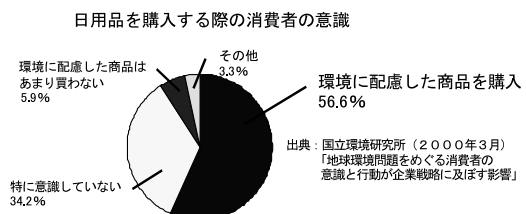
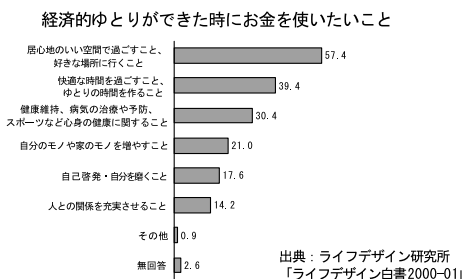
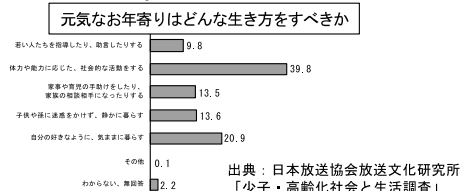
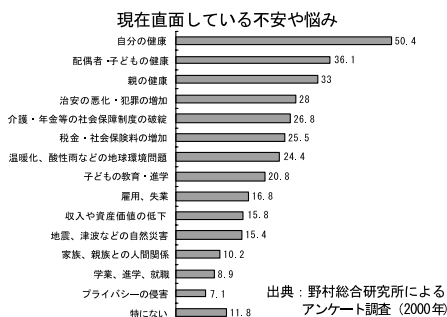
②国民の潜在的ニーズへの対応

環境だけではなくて、消費者がどのようなものを求めているのかということを見ると、健康、安全というのが非常に大きい（図表 20）。健康、安全というテーマになると、これも公共部門の出番があるのではないかと思う。先ほどの環境に合わせて、安全、そして健康に優しい商品の調達や、そうしたものの社会的なPR、技術開発の支援といったことで新しい需要を喚起できるのではないかと思う。実は、日本の医療費というのは国際的に見るとそれほど高いレベルではない。金額

図表20 国民の潜在ニーズへの対応－健康、環境、安全への需要

○国民は、「健康に対する不安を解消したい」、「もっと快適な環境で過ごしたい」、「環境にやさしい社会を実現したい」、「年をとっても社会に参画したい」といった様々な潜在ニーズを持っている。

○政府の調達や技術開発支援、社会的PRにより、こうした潜在需要を喚起する新商品や新たなサービスが生まれれば、高齢化社会や環境制約をむしろ成長のエンジンに転化することが可能となる。



は非常に大きくて、今の財政の圧迫要因ではあるが、米国と比べてみれば医療費についてはそれほど大きくはない。そのことは裏返してみれば、健康関連では日本は消費者が多額のお金を払いたいと思うだけのサービスがまだまだ十分ではないということがあるのではないかと。特に健康関係は、法規制の関係もあるし新薬が世の中に出てくるまでに時間がかかりすぎる、サービスをきめ細かくしていこうとした時に、病院経営が例えば株式会社の形態をとれないといった問題もある。繰り返しになるが、健康関連、特に消費者の潜在的ニーズは、米国人と日本人の健康に対する期待値が違うとか、健康に対する需要が違うということはないと思うので、ここの部分についてはまだまだ発掘すべき余地がある。それについて、先ほどの技術開発の支援、調達、社会的PRといったようなことで、公共サービスの役割があるのではないと思う。

我々が行ったアンケート調査等による分析であるが、健康、安全、自由時間、教育、人とのつながり・コミュニケーション、保育といった分野での市場ポテンシャルが、今後消費者のニーズ側から見れば相当程度あると思う（図表21）。こ

図表21 国民の潜在的ニーズへの対応－今後伸びると期待されるニーズ

○2010年までに特に大きく拡大すると考えられる消費は以下のようなものがある。

① 健康に対する不安解消に関する需要

【技術革新による新しい医療等の実現】
医療技術が進歩し、革新的な治療法が開発される。また、関連規制の改革により、医療サービスの高度化・効率化が進む。

3.8兆円(2000年) → 10.7兆円(2010年)

- 自分が将来かかる可能性の高い病気を予測する診断・治療
- 自分の遺伝子から復元した心臓や肝臓の移植
- 自宅にいたまま医師の診断を受けられるシステム
- 太らない油などの健康食品

【安心できる介護制度の実現】
施設整備により、安心して安価な介護サービスが実現されるとともに、各種の介護用機器等が開発されることで、効率的な介護が可能となる。

6.3兆円(2000年) → 13.0兆円(2010年)

- 希望者のニーズが満たされる介護サービス
- 階段を上れる電動車椅子や家庭内エレベーター

② 自由時間に関する需要

【ITSによる交通渋滞のない移動の実現】
交通渋滞の軽減、交通事故の減少等が可能となる。

0.3兆円(2000年) → 2.1兆円(2010年)

- 渋滞を見込んで目的地への到着時間を知らせるカーナビシステム
- 事故を起こしそうになる直前に運転手に知らせるナビゲーションシステム

【保育サービスの充実】
認可保育所に偏る公的支援の仕組みを改善。

1.3兆円(2000年) → 2.6兆円(2010年)

- 働く共働き夫婦が安心して任せられる駅前24時間保育サービス

【ロボットによる家事負担の軽減が実現】
洗濯、炊事など、複雑な作業を行うロボットが実現。

0兆円(2000年) → 4.0兆円(2010年)

- 掃除や洗濯を全自動で行うロボット

③ 豊かで居心地の良い空間消費に関する需要

【高齢者にも快適な住環境の実現】
バリアフリー化のための改修がなされる。

0.2兆円(2000年) → 1.6兆円(2010年)

- 段差がなく、移動が簡単な住宅

【環境にやさしい製品の実現】
環境負荷の少ない素材や機器の開発等が実現。

1.1兆円(2000年) → 2.6兆円(2010年)

- ハイブリッド車、天然ガス自動車、電気自動車等の低公害車（乗用車）の導入

④ 人とのつながり（コミュニケーション・参画）に関する需要

【ITを活用したコミュニケーションの普及】
どこにいても大量の情報を高速に収集・伝達することが可能となる。

5.0兆円(2000年) → 11.3兆円(2010年)

- より高速になり、音声や文字だけでなく、画像等もスムーズにやりとりができるようになる携帯電話及びそれを利用したサービス
- 携帯電話よりも複雑な処理を可能とするモバイルコンピュータ
- スムーズに大容量のデータをやりとりできる高速・超高速接続サービスインターネット接続サービス

⑤ 自己啓発、再教育に関する需要

【多様なマルチメディアコンテンツ】
選択の幅が広がり、多様な情報・デジタルコンテンツを楽しむことが可能となる。

2.4兆円(2000年) → 14.7兆円(2010年)

- 自分の選択にあわせてストーリーが進むドラマ
- その場にいるような立体的な画像を楽しめるコンテンツ
- 家にいながら好きなビデオを選択し、見ることができるビデオ・オン・デマンド
- 歴史上の人物と対話したり、その場にいながら科学の実験が体験できるような教育用ソフト

の辺りを公共サービスの形で、もしくは公共的なインフラ整備の形で先導して需要をうまく引き出すのが投資効果が高いのではないかと思う。

③高齢者向けサービスの環境作り（バリアフリー、リバース・モーゲージの導入）

需要サイド三番目の課題であるが、これも需要を引き出すという意味で先の二つと共通であるが、特に高齢者が活動し易い環境作りといったものがあると思う。これも私のボストンの経験から出てくることであるが、ボストンでは少なくとも高齢者が、東京でよりもっと楽しんで消費をしているというように感じる。日本でもそのような環境を作り上げることが重要であると思う。例えば、ボストンシンフォニーオーケストラに行くと、ほとんどが50歳以上の人で席が占められており、50歳でも若手に入と思う。なぜそういうことができるかということ、ホールはボストンのダウンタウンにあるが、物理的にそこに来ることがそれほど難しくないということが大きいと思う。例えば大型の観光バスのようなもので大勢でやって来る人たちもいるし、老人向けには駐車場が会場近くに割り当てられていたりする。日本でも、そのような意味でバリアフリー化が（今はバリアフリーへの公共投資が大分拡大してきたが）非常に重要ではないかと思う（図表22）。それから千代田区がなかなかユニークな良い試みをしている。それは、段差をなくすだけではなく、高齢者が歩いている時のストレスや危険をなくすという意味で、歩行者と自転車の通る場所が道に色を変えてマーキングされている。そうすると、子供や女性を含めて歩き易くなる。自転車が後ろから来ると、相当ストレスになりリスクもあるが、そうしたものがなくなるといった面がある。私の知る限り、外国、少なくともボストンでは自転車に追い立てられて歩行者が歩きにくいということはない。これは、日本の高齢者と妊婦が社会に出て活動するという意味で非常に大きな障害であると思う。このような障害をなくすことも公共の役割であると思う。

それから不動産のような形で高齢者が資産を持っていたとしても、住んでいる以上一部を切り売りすることはできないという面がある。これについてはリバース・モーゲージという制度が今導入されつつある（図表23）。住み続けながら、所有権を維持しつつ、それを担保にして融資を受けて消費に回すことができるという

図表22 高齢者向けサービスの環境作りー バリアフリー

現在のバリアフリー化の進捗状況と課題

①歩行空間等バリアフリー化によるモビリティの確保

(例1) 対象地区内で、車椅子が安心して通行できる歩道等がネットワークとして整備されている地区を、約1割(H12) → 約2割(H14)にする。

千代田区では歩道と自転車道を分離

(例2) 低床バス・ノンステップバスの車両導入、福祉タクシーの導入、その他バリアフリー化鉄道、航空機の割合を

バス 5.7%(H12) → 30%(H17)

タクシー 2.6%(H12) → 10%(H17)

鉄道 2050車両(H12) → 2500車両(H17)

航空機 0.7%(H12) → 35%(H17)

にする。

(例3) 1日あたりの平均利用者数が5千人以上の鉄道駅、バスターミナル、航空ターミナルのうち、段差の解消がなされているものの割合を、

鉄道駅 30%(H12) → 60%(H17)

バスターミナル 60%(H12) → 80%(H17)

航空ターミナル 5%(H12) → 70%(H17)

にする。

※()内は年度

(例4) タクシー事業者とボランティア等の提携による介護と輸送が一体となった高齢者、障害者等の個別輸送サービスの充実。

②公共的な建築物のバリアフリー化

一定規模以上のデパート、ホテル等の建築物の新築・増改築に係るバリアフリー措置の義務づけを検討。

③ユニバーサルデザインの概念を導入した環境整備の推進

ユニバーサルデザインの概念を導入した公共交通機関、道路空間、官庁施設等の整備のガイドラインを作成・普及。

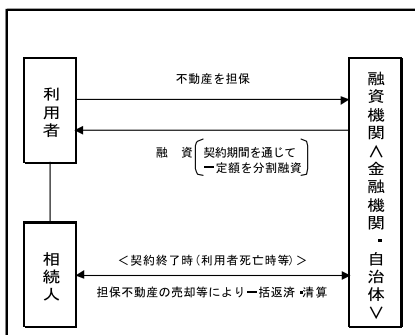
図表23 高齢者向けサービスの環境作りー リバース・モーゲージの導入

高齢者が持てる資産を有効に活用して豊かな老後を送れるようにするためには、信頼できる社会保障制度の構築による「安心」の提供が大前提であるが、リバースモーゲージ制度の導入、中古住宅市場の整備など実物資産を有効に活用できる環境を整えることも不可欠。

東京都武蔵野市、愛知県高浜市、兵庫県神戸市等16自治体(平成13年8月時点)が導入済み。

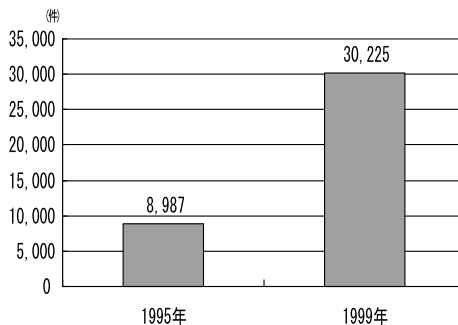
リバースモーゲージ制度は、ローンを完済している自宅に住み続けながら、その自宅の所有権を維持しつつ、それを担保に融資を受け、契約期間終了時(死亡時等)に担保不動産を処分することによって融資金を元利一括返済するもの。

米国におけるリバースモーゲージ制度の契約件数の1995年から1999年への変化を見ると、約3倍強の伸びを示している。



資料：住信基礎研究所「超高齢社会の常識 リバースモーゲージ」(1997年)

米国におけるリバースモーゲージ契約数



資料：U.S. Department of Housing and Urban Development

「Evaluation Report of FHA's Home Equity Conversion Mortgage Insurance Demonstration」(2000年)

制度である。これは日本では金融機関と一部自治体が組んで、このような制度を導入していくという動きがある。例えば、東京都武蔵野市や兵庫県神戸市等である。このような形で、張り付いてしまっている資産を、本来自分の資産であるので自分のための消費に使えるような制度も、バリアフリーや自転車と歩行者の分離等に加えて重要ではないかと思う。

④官製市場の見直し（行政サービスの開放）

需要サイドの最後のテーマになるが、官製市場の見直しが必要と思う。医療・介護・保険・教育といった分野で公共サービスが地方自治体や国自身の手によって直接担われている。産業として見た場合、この分野のウェイトは、日本はまだまだ小さいが、需要サイドから見ると需要の急増が可能な分野である。公共サービス分野の就業者数が全就業者に占める割合を日米で比較してみると、教育・医療・その他行政サービスで見て、米国は27.6%、日本は14.5%で、公共サービス全体が占める割合は米国が日本の倍程度である（図表24）。この部分は国が独占をしていたり、国が規制をしていたりということを解消していくことにより、需要サイドのニーズを吸収し、更に住民の満足を高めることが可能であると考えられる。例えば、過去に生じた例でゴミ処理がある。ゴミ処理は、もともと、朝の決まった時間・曜日にしか収集をしないという公共サービスであった。しかし、商店街であれば、朝早く回収してくれないとカラスがゴミをあさってしまう。また、綺麗好きな町は早く、もっと頻繁に回収してほしいという要望がある。これを公務員が行っていると決まったことしか行えない。このような清掃サービスもメニューを多角化して、お金を払うのであれば毎日清掃をする、夜中に回収するといったことをすれば、ニーズはかなりあると思う。公設試験場の技術指導のサービスであるが、公務員が行っていると、技術指導も機器を貸すのも平日昼間だけということになる。これも民間が行うようになれば、企業家が必要であれば夜中も貸すとか、企業家は土日も働いているので土日にも貸すとか、ただしその対価は徴収するということが行われるのではないかと。例が適切かどうかという点はあるが、公務員が公共のルールに従って画一的に行っているがゆえに需要が引き出されていない分野があると思う。こうした分野をうまく開放していくことにより

需要が創出できる（図表 25）。

ここまで、供給サイド、需要サイドについて、経済の活性化につながる公共サービスへの投資をする、または、公共サービスの供給の仕組みを変えるということで、供給・需要のそれぞれのサイドで好ましい動きが起きるのではないかという観点から、主要な事例を説明した。最初に断っておくべきであったが、私は「公共サービス」という言葉を幅広く考えている。「公共サービス」の手段としては、企業に助成をする、産学連携の仲介機関を作る、調達という形で購入する、ある制度を作るということまでを含めて、幅広く考えている。このような考え方に立てば、以上説明したことが経済活性化につながる公共サービスの具体的なものとしてご理解いただけるのではないかと思います。

図表24 官製市場の見直し（行政サービスの開放）

(1) 規制産業及び行政サービスの開放による雇用機会の創出

○過去の経験として、運輸・通信サービスの分野が規制緩和によって大きく市場を拡大したことを考えるならば、逆に、医療、介護、保育、教育など「依然として規制が多く残されている分野」や官が独占している「行政サービス」分野は、規制緩和等を通じて民間に市場を開放していけば、大きな雇用機会を提供する可能性を秘めた分野。

○いわゆる官製市場は第三次産業就業者の約1/4を占めているが、この分野における日米の就業者比率を比較すると、米国が倍以上の大きさとなっており、我が国における比率が米国並みになると仮定すると、約823万人の雇用増を実現できる計算。

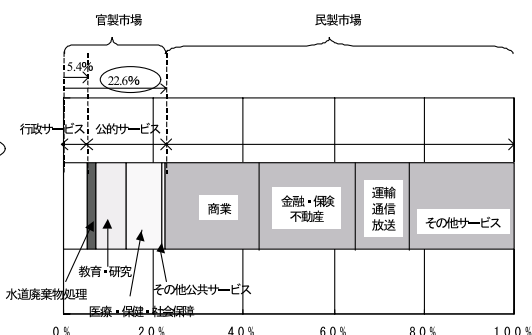
〔公共サービス分野の就業者の日米比較〕

単位 万人

	米国（2000年）		日本（2000年）	
就業者総数	13,142	100.0%	6,289	100.0%
公共サービス	3,632	27.6%	914	14.5%
うち教育	1,183	9.0%	226	3.6%
うち医療健康	1,133	8.6%	292	4.6%
うち行政サービス	1,020	7.8%	217	3.5%

出所：米国：U.S. Bureau of Labor Statistics, Employment and Earnings
日本：総務省「国勢調査」

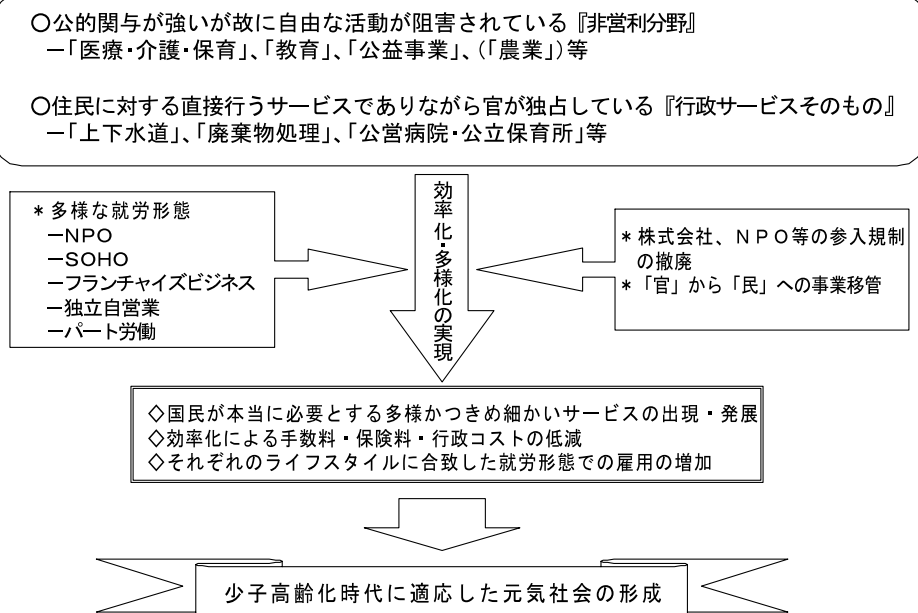
〔第三次産業に占める官製市場のシェア〕



出所：通商産業省「平成10年産業連関表（延長表）」

図表25 官製市場の見直し（行政サービスの開放）

(2) 「利用者主権」の視点に立った官製市場の見直し



3. 海外の成功事例

次に、これまで述べた新しい行政サービスやサービスの供給システムについて、そうしたものを国の規制、地方の制度を変えながら、地域経済に実装していくとした時に、私がモデルとなる地域と考える事例を紹介する。

(1) オースティン（「ガバメント・シティ」から「ハイテク・クラスター」へ）（図表26）

第一に、テキサス州のオースティンである。テキサス州は主な都市が四つあり、オースティンはその四つの都市の一つである。オースティンはテキサス州の州都である。日本ではそれほど知られていないが、米国では非常にビジネスがし易くて、かつ住み良い都市として有名である。オースティンは80年代半ば以前は石油関連産業の支所やIBM、コンパックという情報関連産業の支店が集まった都市であった。主な産業は以上の他、州立大学の本拠、州政府の活動という特長特色のない平凡な都市であった。それが、この20年間に大きく変貌を遂げた。私はオースティンの市長にインタビューしたことがあり、市長が何を考えていたかを聞き、またオース

ティンで、実際に地域開発をしたジョージ・コスメツスキー博士にも話を聞いた。両者の話を総合すると、一つはもともとあった研究所・大学の技術シーズを引き出して実際の産業につなげていくという部分で公共セクターが大きな役割を果たしたということであった。

連邦政府は、テキサス大学にリサーチパークを設置したり、有名な半導体コンソーシアムのSEMATEC、次世代コンピュータ開発の官民コンソーシアムであるMCCといった大型プロジェクトをこの地に立地させ、この地の研究能力と世界各国から集めた研究者を使い、それらの開発に邁進した。更に、この地域内で、大学から出てくる技術シーズを利用して新しい事業をするという事業者には商務省がサポートをする。医療分野では米国最大の研究所であるNIH（米国国立衛生研究所）がサポートするということが行われている。

州政府は、そうした技術を持った起業家が成長していく過程、それから産学連携のネットワークを組むといった部分のサポートをしている。例えば、州立大学を運営する他、オースティン・テクノロジー・インキュベータといわれる大学の技術を

図表26 オースティン “ガバメント・シティ” から“ハイテク・クラスター”へ

テキサス州オースティンでは、80年代半ば以降、石油関連産業中心から情報系産業クラスターへと産業構造を転換し、人口も85年の76万人から99年の117万人へ40万人増加。

連邦政府は産学官のコンソーシアムによる情報分野の研究開発や企業の先端開発への助成を実施し、州及び市はテキサス大学によるインキュベーション活動を助成。産学官の人的ネットワークが形成済。

連邦政府

- テキサス大学にリサーチパークを設置
- MCC (1983年) 本部の立地：次世代コンピュータ開発の産学官コンソーシアム (3M、イーストマン・コダック等企业10社) を推進
- SEMATEC (1987年) 本部の立地：次世代半導体研究の産学官コンソーシアム (インテル、TI、IBM等企业14社) を推進
- 先端的な技術開発を行う企業・大学に対する補助金 (商務省)
- (例) 医療福祉関連情報の流通に係る共通システム開発
自動成分測定機のシステム開発

市政府

- インキュベーション活動を助成
(オースティン・テクノロジー・インキュベータ)

テキサス大学

- ①IC2 (1977年創設)：情報分野を軸としたテクノポリス計画の立案と技術移転に関する専門人材育成
- ②オースティン・テクノロジー・インキュベータ (1989年設立)：テキサス大学の運営によるインキュベータ (62社の卒業企業、同企業で約2,000人の雇用、900億円の売上、4社のNASDAQ上場)
- ③ザ・キャピタル・ネットワーク (1991年設立)：ベンチャーキャピタリストと起業家のマッチングの機会を提供
- ④オースティン・ソフトウェア・カウンシル：1,100社の会員を有するソフトウェア企業に特化した人的ネットワーク団体

州政府

- インキュベーション活動を助成 (オースティン・テクノロジー・インキュベータ)
- テキサス州立大学の運営

持った起業家をサポートする機関の活動に助成するといったことがある。

市政府の役割は、更にグラスルーツに近い、地域のネットワークを作る、地元起業家に対して起業時の技術開発の助成をするといったことが主である。

州立のテキサス大学は、非常に大きな規模の大学であり、技術開発や技術の移転、ネットワーク作り、ベンチャーキャピタル・ネットワークやオースティン・ソフトウェア・カウンシル、これは人的なネットワークであると同時に産業界と大学をつなぐ仲介機構的なものを兼ねているが、こうしたものを作るための結節点として活動をした。コスメツスキー博士は、こうした各セクターが役割分担をし、その総合力が発揮される様子を“テクノポリス・ホイール”という言葉で表した。

第二に重要なこととして、こうしたオースティンに住んで自分で起業したい、オースティンに住んで研究をしてみたい、オースティンに住んでベンチャーキャピタリストとして活動したいと感じさせるために、地域の環境作りに対して大きな努力を払っていることである。例えばオースティンの前市長のワトソン氏の一番の自慢は空港であり、非常に近代的で便利な空港を作っている。先ほど都市基盤整備と話したが、こうした部分もこれと合わさって発展に寄与している。それから教育環境も重要である。優秀な人材は自分の子供を良い学校に入れることができるかどうか、移住するかどうか決める重要な要素の一つと思っており、教育については非常に重視をしている。また、優れた意欲的な人材は、上昇志向があり、ここで働きながら学んでMBA資格がとれるかどうかといったことも重要である。テキサス大学等に社会人大学院を早くに設置して、そうした教育ニーズを受け入れたということもある。

(2) フィラデルフィア（“造船業の街”から“ハイテク・クラスター”へ）（図表 27）

第二の例であるが、これはフィラデルフィアである。フィラデルフィアは、海軍工廠等造船業で栄えた都市であるが、日本からの輸出攻勢を受けて、特に都心部が、非常に荒廃し、米国の都市のスプロール化の一つの典型事例になってしまった。現地に行くと、確かに今でもまだ汚くて危ないところは若干あるが、相当程度回復・再生してきている。

色々なことが行われたと思うが、我々の政策に則して考えれば、オースティンの

例と同じように、大学の力を使って新しい産業につなげていくといったこと、それに必要な各種インフラを提供していくということについて、かなり大規模に、かつ連邦政府、地方政府が協力して行い、成果を上げたと考えている。

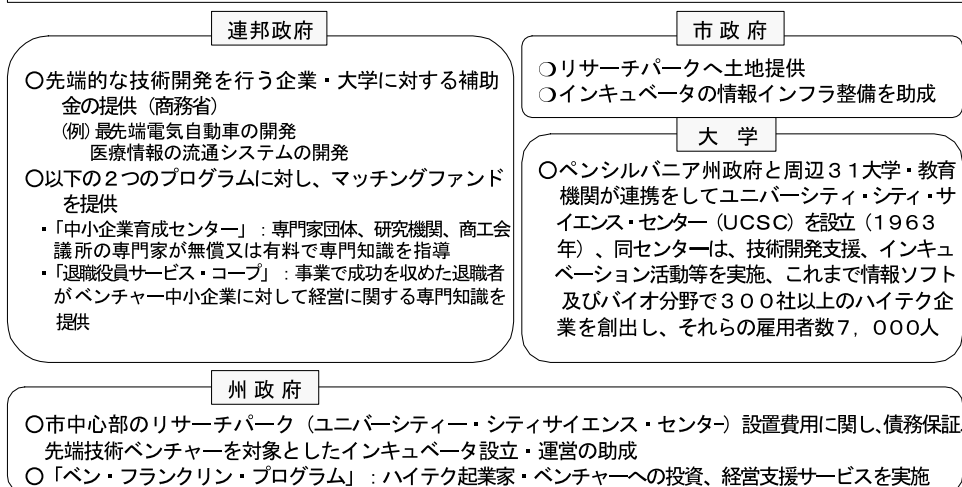
その典型的な事例に、都心部の少し外れのユニバーシティ・シティサイエンス・センターという地区を挙げたい。ここはペンシルバニア大学とドレクセル大学に隣接しており、隣接地区にこのような地区を設定してユニバーシティ・シティサイエンス・センターを作り、そこで特にITのソフトウェアとバージョン分野の起業家を育て、成長した企業を定着させるという活動を行っている。これが成功して、この地区を見ると、非常に綺麗で、近代的でレベルの高い人材、給与の高い人材が闊歩するという地区になっている。

現在もまだフィラデルフィアはこうした方向に邁進をしており、いま連邦政府の国家安全保障担当となったリッジ氏が州知事時代に、“ポート・オブ・テクノロジー”と銘打って、こうした活動の指揮を取ってきた。繰り返しになるが、こうしたこと

図表27 フィラデルフィア “造船業の街” から“ハイテク・クラスター”へ

ペンシルバニア州フィラデルフィアでは、造船等の重厚長大産業中心から、全米有数の情報やバイオ分野の企業群の集積地（リサーチパーク）へと転換し、衰退していた都市部の再生に成功。

連邦政府は先端的な技術開発を行う企業に対し補助金を提供すると共に、中小・ベンチャー企業に対する経営・技術指導等の活動を支援。州政府は、大学隣接地でのインキュベータ設置に対し助成、中小製造業に対する技術指導・研修を行うためのセンター設立を支援、将来性のあるベンチャー企業のための投資基金を設立。市政府はリサーチ・パーク建設用地を提供等。



については、連邦政府、州政府、市政府その他による相当の公共的な投資が必要となる。一過性の投資だけではなく、中小企業に対するサポートや退職した役員の人々をボランティアとして活用していくというネットワーク作りというソフトな活動にも積極的に取り組んでいる事例である。

(3) ボストン（地域教育力の高さを基盤とした“複合クラスター”へ）（図表 28）

ボストンも1980年代には一時凋落したと言われている。1989年に出たアナリー・サクセニアン・UCバークレー教授の著書『二都物語』によると、ボストンとシリコンバレーを比べて、ボストンは低落し、ネットワークの発達したシリコンバレーは復活したということが書かれている。しかし、ボストンは現在は金融、情報、バイオ、医療、教育といった大規模な産業クラスターを形成しており、文化的にも高いレベルの非常に住みやすい地域になっている。こうしたことにはボストンの様々な公共機関が貢献をしている。ハーバード、MITだけではなくて、大型の教育研究機関としてはボストン大学（実はこの大学には日本人も多い）、ユニバーシティ・オブ・マサチューセッツ、マサチューセッツ・ジェネラル・ホスピタル等の有力な病院・大学病院といったところがハイテク製造業、ハイテクサービス、ハイテク技術分野を支えている。また、ベースとしては社会人等の教育機関としてハーバード・エクステンション・スクールやコミュニティカレッジ等があり、こうした人材を支える基盤的要素としてボストン美術館やボストンシンフォニー、公共図書館といったものがある。それから先ほど説明したように、例えばボストンシンフォニーへの高齢者向けの交通路があり、更に高齢者の来場をサポートするボランティアがいる。また、ボランティアではないが高齢者の活動の場として、特定の趣味を持つ人が集って住むビレッジのようなものも運営されている。このようなことが合わさって、ボストンの今の再生活力を支えていると思う。

このように、実例としては色々と多岐にわたるが、地域の状況に応じて、改革や公共サービスの中身を実装していくことが求められていると思う。

図表28 ポストン 地域教育力の高さを基盤とした“複合クラスター”へ

わずか人口60万人の街であるが、ハーバード大、MITのような高度な研究・教育機関、バブソン大のような専門的教育機関（アントレプレナーシップ）、高度な研究医療機関（MGH）と、コミュニティカレッジ・エクステンション・スクールのような柔軟な教育機関が多数集積（「知」の集積）。これらをベースに、金融、情報通信、バイオ・医療などの複合的な産業クラスターが形成されている。

また、ポストン・シンフォニーなどの文化的基盤も充実。高齢者もメンターその他ボランティア活動、教育、音楽活動などで、力を発揮している。

＜ポストンを支える公共的機関群＞

（高度な研究・教育機関）

ハーバード大学、MIT、タフツ大学、バブソン大など

（大型研究・教育機関）

ポストン大学、UMASSなど

（高度医療研究機関）

MGH及び有力大学系病院

（社会人など教育機関/エクステンション、コミュニティカレッジ）

ハーバード・エクステンション・スクール

ケンブリッジ・コミュニティ・カレッジ

ポストン美術館付属美術学校 など

（市民に支えられた文化的機関）

ポストン美術館、 ポストン・シンフォニー、公共図書館など

4. 経済効果の試算

最後に今説明したことからいくつかピックアップして、新しい公共サービスが実際に効果をもたらしているということを紹介したい。

まず、実用化の技術開発であるが、起業家もしくは中小・中堅企業に対して必要な技術開発のサポートに1,000億円の予算を投入した場合、過去の実績に基づく推計によると5年後には5,200億円程度のマーケットができる。それにより2万6千人程度の雇用を誘発できる（図表29）。これにより、5年あれば税収によって開発のサポートに投下した予算は回収できるということが計算上出てくる。起業家のサポートであるが、これも同様に1,000億円を投下すれば5年後に7,000億円程度のマーケットができ、4万2千人程度の雇用を誘発する効果が生じる。更に、人的なネットワークを作ると、これは例えば技術開発の成功率が上がるといったことがある程度実証されており、人的ネットワーク形成への公共投資、公共サービスの提供といったことも十分に投資効果があると考えている。

今用いた推計に関して簡単に説明すると、実用化技術開発に1,000億円投じると、

最初は需要サイドの効果が発生する。需要サイドの効果とは、研究開発であるので研究用のピーカー等の備品や研究機器の購入である。その後、その研究により生まれた商品がマーケットで販売されることにより供給サイドの効果が生じてくる。その効果が5年後に5,200億円になる(図表30)。これまでの説明の中で、魅力的な商品が足りない、新規の商品が足りないということを説明したが、そのような分野で需要サイドのニーズを満たすような商品が提供されれば、このような形でマーケットが創出される。その部分への刺激に対する投資というのは一定の投資効果がある。

最後に、これまで説明したことを総括すると、今後必要なこととして私が考えているのは、まずは、大学を中心とした知識の蓄積とその円滑な移転、それから幅広い人材への投資と人材の活躍の場の提供、起業家の活躍できる環境の整備といった供給面の強化につながるサービスである。需要面では、環境、福祉、安全、高齢者ニーズといった需要面で新規事業の開拓・刺激につながるようなサービスの提供である。このようなサービスに対して、限られた財源の中で重点化を図る形で、資源配分の転換を行っていくということが求められているのではないかと考えている。

図表29 経済効果の試算—新しい公共サービスがもたらす効果(例)

○過去の実績から計算すると、実用化技術開発に仮に1000億円の予算を投入した場合、当初の経済効果(需要サイドの効果)及び5年後の経済効果(サプライサイドの効果)

	生産誘発額	誘発就業者数
実用化技術開発支援:	1,400億円	12,000人(当初)
	5,200億円	26,000人(5年後)

(注1) 直近5年間に実用化技術開発支援を受けた約650社に対する全数調査結果に基づき計算したもの。

(注2) 5年後の経済効果は、実用化技術開発支援を受けた企業が技術開発の成果を商品化し売上げを増加させることによる効果。5年目以降も増加する。起業家育成施設整備のケースについては、以下のとおり

:	1,500億円	11,000人(当初)
(インキュベータ整備)	7,100億円	42,000人(5年後)

(注1) 地域振興整備公団を活用して整備したインキュベータの入居企業約220社に対する全数調査結果に基づき計算したもの。

(注2) 5年後の経済効果は、インキュベータの入居企業が新事業を展開し、売上げを増加させることによる効果。

○税収増により5年間で予算投入額を回収。

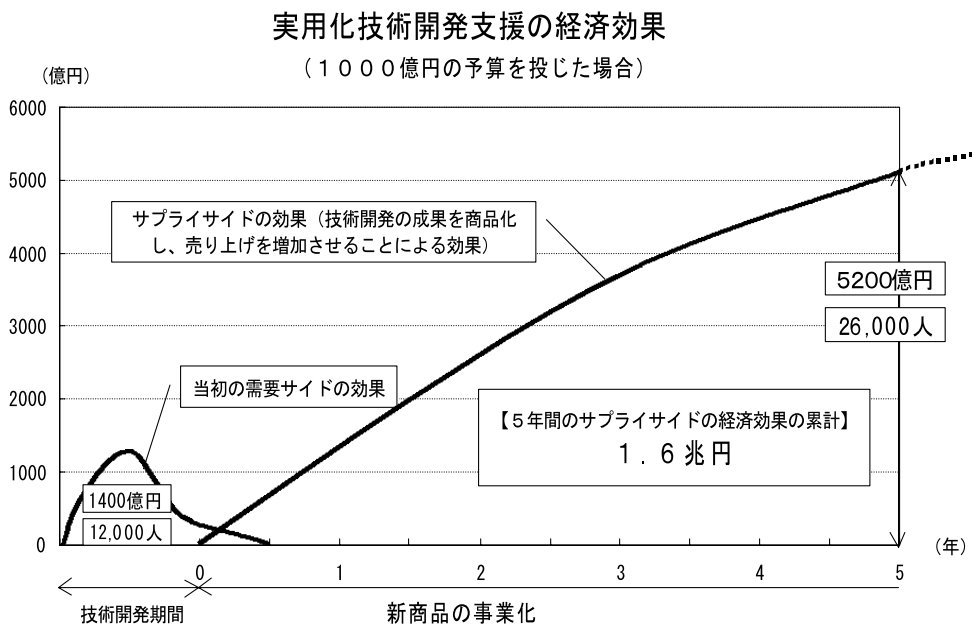
○さらに、産学官の広域的な人的ネットワークの下に実施された技術開発においては、事業化成功率が上記の3倍(したがって経済効果も上記の3倍)

(注) 関東経済産業局が進めてきた先行事例において、実用化技術開発支援を受けた約70社に対する全数調査結果に基づくもの。

今、「公共サービス」という言葉を使ってきたが、「公共サービス」の中身というのは多様な教育や起業支援活動への助成から、産学連携機関の運営であるとか、人的ネットワーク作りといった基盤作り、環境配慮型製品の調達、バリアフリー化や魅力的な都市整備といったインフラ整備、制度・システム作りといったようなものまで多岐にわたっている。「公共サービス」といって議論する場合には手法については多様なものを含めてよいのではないかと思う。また、多様なものを含めて包括的に考えていくことが重要ではないかと思う。

一方で、最初に話したように、地方の歳入・歳出に関する制度については、今説明したような大事な公共サービスに歳出を重点化していくことができにくい、もしくは選択において歪みを与えられるというのが現在の状況である。このようなことを直すべく、地域が自己決定権と自己責任を持ち得る仕組みとすべく地方交付税等総合的な視点から制度を改革していくことも、先ほど説明したことを実現するための制度基盤として大事であると思う。

図表30 経済効果の試算－実用化技術開発によるサプライサイドの経済効果



最後に、我々は中央政府であるが、地域と中央政府の役割分担という問題がある。やはり「知（科学技術）」は少なくとも日本国内どこでも利用可能であるので、このようなものに対しては国全体で、また、国立大学を中心とした大学からの技術移転関係の環境整備もやはり国の課題であるとする。更に、地域を越えた広域的なネットワーク作り、また先ほど紹介したいくつかの雇用関係の法制整備といったものについては、地域の責任といって押し付けるのは不適切であり、国が責任を持って取り組む課題であると思う。米国、欧州、アジア各国も、戦略的な技術開発のサポート、大学改革、インキュベーション、教育といったことに熱心に取り組んでおり、海外との競争も意識しながら全国的、広域的な視点で取り組んでいくということが必要であると考えている。

（2002年4月22日：第11回委員会）

第2節 安心の経済学

京都大学大学院経済学研究科教授 橘木 俊詔 氏

本日は、2002年3月に出版した『安心の経済学』（岩波書店）に基づき説明する。この本では社会保障制度に対して相当ページ数を割いて、社会保障制度の改革がなければ国民の不安は解消しないという問題意識から、日本における社会保障制度がどこに問題があり、どのような改革が必要であるかという私の意見を述べている。

1. 人生におけるリスクと安心

この本を書いたのは二つ視点がある。前半部分の第一部が、人生を生まれてから死ぬまで、どのような人生経路をたどるかをごく簡単に経済学的に検証した。「安心の経済学」であるので、生まれてから死ぬまで人はどのような不幸なりリスクなりに遭遇するのかについて具体的に述べた。例えば、病気になる、失業する、火事に遭遇する、地震に遭う等、その他諸々のリスクを背負いながら人間は人生を過ごす。そのリスクに対して人間はどのような対処をしてきているのかに関して検討した。

例えば、保険制度をとってみると、安心を確保するための一つの制度的な手段であるが、諸々の保険制度がある。失業保険から始まり、生命保険、労災、火災保険、損害保険等、世の中には数多くの保険制度がある。その保険制度の解説ではなくて、なぜそのような保険制度が生まれて、どのような目的で、どのような人を対象に、運営されてきたのかについて検討した。

従って、本の前半部分は人間が生まれてから死ぬまで、どのような人生経路をたどり、その人生経路はどのような経済学的な解釈ができるのかということを検討したものである。それと同時に、色々な不幸・リスク・イベントに遭遇するが、そこでどのようなリスク管理なり安心を確保するための制度の手立てがあるかということを検討した。

生まれてから死ぬまでであるので、子供の時、幼稚園の時、小学校・中学校・高校・大学、勤め出してから、それから引退して、更には人生終わりという段階まで、色々なプロセスについて検討したものである。

2. 誰が安心を与えるのか

(1) 安心提供の六つの主体

人生上のリスクというものに対して、誰が安心を提供するのか、誰が真剣になって不幸に対して助け舟を出すのかという点を、第二部では検討している。そこでは六つの主体が登場する。

第一番目が、本人である。当然人間であるので本人である。子供を説明する時には親が安心の提供者であるが、高校・大学・就職すれば、本人が一番強く前面に出てくるので、人生上におけるリスクに対処する主体の第一に出てくるのは本人である。

第二番目が、家族である。家族というのは説明する必要のない経済的なユニットであるが、家族というのは意外と難しい組織である。ここでは単純に家族。しかし、親子、兄弟、叔父、従兄弟、あるいは配偶者の親というのも出てくるので、家族というのは広い意味でも狭い意味でも複雑怪奇な主体である。

第三番目が、企業である。企業というのは、特に日本では非常に重要な組織であり、安心の確保やリスクに対して、あるいはライフサイクル上で、非常に重要な役割を演じていた。例えば、リストラはやらないという意味のリスクの対処も企業の役割である。社会保障というものを考えた時に、企業は社会保険の保険料の企業主負担分を拠出しているので、企業もリスクや社会保障に全面的にコミットしているという意味で、企業も安心の提供者として重要な役割を演じている。

第四番目は、NPOである。昔は余り関係なかったが、ここ2～30年NPOが非常に重要な役割を演じてきている。企業はプロフィットを求めて生産活動を行っている主体であるが、NPOは文字通りプロフィットを求めないというような組織である。特に社会保障、医療や介護、環境問題等の色々な問題に関してNPOの役割は非常に高まっている。

第五番目が、これが「安心の経済学」の一つの特徴にもなっているが、コミュニティが安心の提供者として重要な役割を持っている。コミュニティは共同体と訳されるが、二つの意味がある。ここで言うコミュニティの一番目の意味は、いわゆる地域という意味でのコミュニティである。例えば、ここは港区であり、港区南麻布に住んでいる人のコミュニティがあり、私は京都府左京区の住民としてのコミュニ

ティに属するという地域としてのコミュニティである。もう一つのコミュニティは、これは哲学・倫理学と関係があるが、共通の資質を持った人たちの集まりとしてのコミュニティである。これが私の本で主張したい重要な視点である。具体的には、例えば公務員という主体である。私も京都大学の職員で公務員であるが、公務員というコミュニティが日本では存在する。つまり、企業や団体等そこに属している人たちの、何らかの共通の特性を持っている人たちの集まりという意味でのコミュニティという定義が第二番目である。一番分かり易いのは、米国でのいわゆるヒスパニックコミュニティである。ヒスパニックというのは、宗教がカソリックで、人種的にはラテン系で、色艶は茶色系という意味で、ヒスパニックコミュニティを作っている。それから、黒人も、白人も自分たちのコミュニティを作っている。そのような意味で、共通の人種や文化、宗教を共有している人たちの集まりである。イスラエルとアラブの対立は、コミュニティ同士の争いである。宗教の争い、文化の争い、色々なコミュニティが世界中に数多くあり、そのような意味で、コミュニティというのは、共通の特性を持った人たちの集まりである。日本では、幸か不幸か、宗教上の対立はそれほどはない。また文化的な対立もそれほどない。しかし、職業やどこに勤めているかにより、大きく分かれている。例えば、大企業に勤めている人と中小企業に勤めている人では、違うコミュニティにいる。また、公務員という人と民間企業に勤めている人では違うコミュニティを作っている。そのような意味で日本にもコミュニティは存在していると理解してほしい。これが実は重要な役割を演じてくると思う。この点に関しては、後ほど詳しく説明する。

第六番目が、国家である。国という部門、公共部門が存在しており、国が重要な役割をしていることは説明の必要はない。

(2) ライフサイクル毎の安心の提供者

今述べた六つの主体が、人間が生まれてから死ぬまでの人生経路をたどる上で、どの段階で、誰が関与してくるかということがここでの視点になってくる。例えば、失業した時に誰が助け舟を出すのかという点に関しては、一つには家族であるということが出てくる。奥さんが失業すればご主人が所得を補償するという意味では家族が出てくる。それから政府も関与する。失業保険制度というのは失業した人に給

付をするので、政府が出てくる。色々な人生上のイベントや不幸、その他諸々の事象が起きた時に、どのような事象に対して誰が出てくるのかということがここでの問題意識である。

例えば病気になった時に、いったい誰が関与してくるのかということを考えた場合に、まず出てくるのは家族である。当然のことながら家族が看護する、介護するという意味で家族が出てくる。また、財源や医療保障ということを考えた場合、国が医療保険制度を持っているので、政府が関与してくる。このように、先ほどの六つの組織が色々な形で、出たり入ったりして、一人の人間が生まれてから死ぬまでの人生をサポートするという体制がある。

慶應義塾大学の清家篤教授が私の本の書評の中で、なかなか良い表現をしてくれた。それは、人生上のライフサイクルが縦軸で、その横に先ほどの六つの主体があり、時々のリスクに関与してくるという意味で、縦と横の軸をうまく解説しているというものである。生まれてから死ぬまでのイベントをたどり、どの段階でどの主体が出てくるのかというのが主旨である。

3. 望ましい政策に向けて

第三部は、縦と横の軸を整理した上で、日本人が安心して暮らすことができるためには一体どのような制度が良いのかという点に関する主張である。図表1に具体的な制度改革が15項目述べてある。これは結論だけなので、これを読んだだけではなぜそのような結論が出てくるのかは分からないと思うが、それがこの本の大まかな要約である。ここからは私がこの本で特に主張したかった点に関して説明する。

(1) 家族の変容

先ほど縦と横、横は六つの主体であり、安心の確保なり助け合いを行っていると言ったが、今までの日本の社会では、一番の安心の提供者は家族であったということが私の主張の一つである。家族というものが、お互いに助け合い、愛情に基づき誰かに不幸が生じた時に家族が助けるというのが、良い悪いは別として、日本の制度の根幹を成していた。これは直感的に皆さんに理解していただけたと思う。

実は国によっては家族ではない主体が助け合いを行っているところも多くある。

日本、欧州、米国を比較の対象としているが、大まかに言って、米国は本人である。基本的には米国は自立主義の国であり、安心の提供なり自分が不幸に陥った時に助ける一番の重要な主体は自分である。欧州は、大まかに言って、国家がファイナルな安心の提供者であるという解釈をしている。国によっても異なる。北欧はその傾向が非常に強いが、イタリアやスペインという南欧に行けば日本と似ていて、国家ではなくて家族が前面に出てくる国もある。北欧や中欧は公共部門が重要である。日本は家族が中心であった。

図表 1 主要な具体的提言

- (1) 公的年金は基礎年金部分だけに限定し、財源を保険料方式から税方式に変換する。
- (2) 乱立する医療保険制度を統合・一体化し、基礎医療部分に関してイギリスやイタリアのような国民医療制度に近づける。
- (3) 介護保険制度は中期的に医療保険制度に統合する。
- (4) 失業保険制度はすべての雇用者と企業が加入するようにして、保険理論でいう逆選択を排除する。職業訓練をうけることを条件にして、給付期間の延長を図る。
- (5) 生活保護制度に関して、生活保障における親族の扶養義務を緩和し、かつ給付を受ける資格のある人には、すべて支給できるようにする。
- (6) 労働災害保険では、産業や職業による災害発生率に応じて、保険料に差があってもよい。
- (7) 税や社会保険料が人の経済行動を決定するに際して、中立的な影響を与えるにとどめ、特定の人やグループに有利・不利の影響を与えることを防ぐ。
- (8) 保育政策を充実することは、仕事と子育ての両方をめざす若い両親にとって役立つ。これは出生率の向上にも貢献する。
- (9) 国民全員の教育水準を高めることは、資質の高い人を育成することや、機会均等の確保に役立つので、これまで以上の公費投入が望まれる。
ついでながら福祉国家を離れて、民間部門が担当する諸制度についても、結論だけをまとめて具体的な提言をしておこう。
- (10) 火災保険や自動車保険を含めた損害保険は、リスクの高まっている現今では、国民がもう少し制度への加入の関心を高め、契約保険金額の上昇があってもよい。
- (11) 地震保険は、発生する被害が巨額になることがあることと、予知が困難な事情を考慮すると、再保険市場の育成が望まれる。それには公部門の関与があってもよい。
- (12) 解雇に関しては、労使の合意があった上で、ルールを明確にしておく必要がある。
- (13) わが国の失業問題を解決するには、労働時間と賃金カットを基本とするワーク・シェアリングの本格的導入が必要な時期である。
- (14) 正規労働者とパート・タイマーのような非正規労働者の間で、時間あたり賃金を含めた労働条件の格差拡大がみられるが、それを防ぎつつ縮小の方向が望ましい。
- (15) 企業は福祉からの撤退があってもよい。具体的には、非法定福利厚生費の賃金化と、失業保険と労災保険を除く社会保険料の企業負担分の削減である。

出所：橘木俊詔『安心の経済学』岩波書店、2002年。

家族が具体的にどのように支援していたかを考える上で、象徴的なのは、年老いた親を誰が面倒をみるかという点である。日本の社会は年老いた親を経済的に支援し、寝込んだ時、介護が必要になった時、病気になった時に、誰が一番先頭に立って助けていたかということ、子供が代表選手であった。それがシンボリックであった。それが徐々に変わりつつあるが、具体的にはずっとそのような流れが日本にあったという点は理解できると思う。家族という形態を考えた時に、年老いた親と成人した子供が、特に長男を中心にして同居していたということを見ても、シンボリックに家族が安心の提供者の代表選手であったということに違和感を持たないと思う。

実は欧州も、かつては日本と同じであった。今は親子が同居をほとんどしてなくて、公共部門が重要な役割を演じている。例えば年金制度を考えれば、政府が全面的に関与している制度であり、そのような意味で、欧州は今では公共部門が重要な安心の提供者である。しかし、産業革命以前は日本と同じであったという点を理解してほしい。産業革命という現象が生じたことにより、地方に住んでいた農業や商業をやっていた人たちの元気な成人の男性が、都会の工場に働き出したという事態が起こってから家族の分離が始まった。欧州では、正に産業革命当時、田舎で牧場や農業をやっていた人たちが都会の工場やオフィスで働くようになり、労働力が移動した。昔は農業をやっていたので年老いた親と子供は一緒に住んでいた。このように欧州でも産業革命以前は家族が安心の提供者であった。しかし産業革命が起きたことにより、ロンドン、マンチェスター、リバプール等の都会に労働者が集まってきた親子が別個に住むことになり家族が分かれるという事態が生じた。

これと同じことが日本の戦後の高度成長時代に生じた。戦前ではほとんどの人が地方で農業と商業と小さな工業に従事していた。親の職業が農業であれば、息子も農業で同じ地域に住んでおり、自然と家族がサポート体制を持っていた。しかし、高度成長期に入り、日本が急激な成長をすることにより大きな労働力移動が生じた。地方から東京、大阪、名古屋に労働力が移動することにより、子供は都会に出てきて、残された親は田舎に住んでいるという事情が日本でも生じた。正に19世紀の産業革命により英国、ドイツ、フランスで起こったことと同じことが20世紀の戦後日本でも起きて、家族というものの支援体制が、好むと好まざるとにかかわらず崩れてきた。これが日本の現象である。19世紀に産業革命を経験した欧州と同じことが

日本でも起きた。この点を理解する必要がある。家族の間で、親と子供、特に年老いた親を念頭に置くとよいが、成人した子供が親と別居するという現象が広範に生じている。これは、親も望んだし、子供も望んだという事情があると思う。親は子供に頼りたくない、子供も親のサポートはできるだけ避けたい。これをエゴイズムと言うか、自立主義と言うかは、人によって解釈は違うかもしれないが、親子の間でそのようなサポート体制が崩れていったということは現象として容認せざるを得ない。

このような事態が生じると、色々な制度の変革が出てくる。例えば介護保険制度が重要なシンボルであると思う。昔は一緒に住んでいたので、年老いた親が寝たきりになると成人の子供または妻が介護に当たる。財政的にも、費用は子供が負担する。同居がなくなり、親も子供も、できれば自立したいという希望があるのであれば、介護保険制度というものを導入しなければいけないというのが国民的なコンセンサスになり、最近1～2年で介護保険制度が導入された。このように、私は、良きにつけ悪しきにつけ、人生上の不幸や色々なイベント、引退や病気や介護という事象に対して、家族が果たす役割が日本の社会において減少しつつあるし、もう相当減少したという解釈をしている。これは、国民も半数以上はそれを望んだという事情がある。そのような意味で家族の変容という点をまず理解してほしい。

それと、色々な点で家族というものが危機を迎えている。日頃新聞やテレビで残念な事件が報道されているが、家族が不安定になっている。統計的には離婚率の上昇や親子が分離しているとか、その他色々な形で家族が不安定になっている。もう一つ重要な現象は独身者が増えているということである。結婚しない若者が増えているという現象も家族の役割を減少させる一つの重要な指標である。家族というのは誰かと一緒に住むというのが前提であり、それを拒否する人たちが増えてきている。生まれてから死ぬまで自分は一人で終わるのだという人たちの数が増えているということも家族の役割が果たされない現象の重要な一つの事実である。家族というものが人間生活において果たす役割が、好むと好まざるとにかかわらず、減っているということを理解してほしい。

(2) 企業の変容

次は企業に関してである。これが日本においては非常に重要な役割を演じてきた。企業がどんなことをやっているかであるが、日本的経営、日本の企業の強さをどのように評価するか、良好な労使関係ということがよく言われる。これはひとえに日本の企業が、特に大企業が、なるべく解雇はしないで労働者を抱え込むということで、企業が労働者に安心を提供してきたという解釈が可能である。その他、社会保障という分野に関して言えば、社会保険料の事業主負担分があり、この点では大企業・中小企業を問わず社会保障に貢献している。三番目には、これは大企業中心であるが、社宅を提供し、独身寮を提供し、保養所を提供し、大きな企業では病院まで持っている。企業は社員に対して色々な形で福祉の提供者であった。

このように日本の社会では企業が安心の提供者として非常に重要な役割を演じていた。これも好むと好まざるとにかかわらず、やや役割を変容させているということを理解しなければいけない。それはここ10年間にわたる日本企業の不振、不況であるとか倒産が多発しているとか、色々な形で日本の企業が不振を極めている状況である。高度成長期には企業の成長率も高く、企業も繁栄していたので、特に大企業は色々な形で社員に福祉を提供する余裕があった。しかし、そのような余裕がなくなってきた。

私はこの本の中で企業は福祉から撤退してもよいとまで述べている。福祉に関与する必要はないとまで述べている。企業の最大の役割は、福祉の提供ではなくて、ビジネスの繁栄と、できれば労働者をキープして雇用の確保をしてもらえればそれで十分である。従って、色々な形で大企業が福祉を提供していたが、その必要はないのではないかと思う。非法定福利厚生費は賃金で支払い、使い道は労働者の自由にする。社会保険料の企業主負担分は削減するという意見である。社宅や保養所は、現実になくなりつつあるが、そのようなことで労働者を丸抱えしておくメリットが、日本の企業においてはなくなっているのではないかと思う。結論的に、企業はもう福祉から撤退してもよいということを言っている。

(3) コミュニティ

社会保障、福祉ということを考えるとコミュニティが意外と重要な主体であった。

先ほど述べたが、公務員は公務員共済組合を作っている。倫理学でコミュニタリアリズムという概念があり共同体主義と訳されているが、これは次のようなことを意味している。自分と同じ資質を持った人たちだけがグループを作り、自分たちだけで助け合いをやる、自分たちの組織が一番かわいい、その組織の中だけで助け合いをやるというのが倫理学でいうコミュニタリアリズムである。日本では正にそれが活きている。医療保険に典型的に見ることができる。大企業は組合健保制度で、自分の企業の社員だけでそれぞれ組合健保を持っている。中小企業の人たちは、自分たちだけでは持てないので政府管掌保険を持っている。これは中小企業に働いている人たちのコミュニティという解釈が可能である。引退している人と自営業の人たちは国民健保に加入しており、これも自営業者と引退者たちの共通の資質を持った人たちだけが集まって福祉の助け合いをするということである。このように日本ではコミュニタリアリズム的な考えが社会保障において活きているという解釈が可能である。

(4) 新たな安心の提供者

従って、日本の社会では、今まで福祉の担い手あるいは安心の提供者という意味で大きな役割を演じていた主体は三つある。一番目が家族である。二番目が大企業、三番目がいわゆる共同体である。本人はいつの時代でも、どこの社会でも一番大事な主体であるので除外して考えると、特に日本においてはこの三つの主体が重要な役割を演じていた。

しかし、先ほど述べたように家族は変容の過程にある。中小企業は昔からそれほど支払能力はなかったが、大企業ですら支払能力がなくなりつつある。このような現状を踏まえると、これ以上家族と企業に期待はできない。このような時代になると、誰が登場しなければいけないかという話になると思う。私は、ここで、好むと好まざるとにかかわらず、公共部門が出てくるしかないという解釈である。

家族ができない、企業もできないとなると、残るのはNPOか国家かコミュニティか本人かということになる。米国的な本人という道を選ぶ選択肢もある。米国というのは公共部門にそれほど頼らない。米国はとにかく自立が第一であるので、福祉や助け合いということに関しては余り他人に頼らず自分で責任を持ってやる社会で

ある。その証拠に米国には公的な医療保険制度はない。3割の人が医療保険に加入していないというのが米国人の選択である。米国的に政府が医療保険を作るのではなくて、個人個人が民間の医療保険会社と契約をして医療保障をすればよいという発想が一つある。そのような自立の方法も選択肢としてある。しかし私は、それは日本には向かないと思う。むしろ公共部門ないしは国家が、もう少し役割を果たすべきではないかというのが私の主張である。

これは良い悪いではなくて、最終的には日本人の選択である。どちらを選ぶのか。米国的な方策を選ぶのか。最後は自分であるという考え方を取るのか、そうではなくて公共部門がセーフティーネットの提供者として役割を果たしたらよいのかというのは、二つの対立する考え方である。どちらを取るかは最終的には国民の選択にかかっていると思う。

私は後者の公共部門が今以上の役割を果たさなければいけないという主張である。なぜそのような意見を持つかという、米国的な制度の良さは私も米国に4～5年滞在していたので十分に分かるが、やはり落ちこぼれが相当出てくるということを無視できない。自立できる人はほとんど自立できるが、先ほど述べたように医療保険制度では3割の人が医療保険制度に入っていないという事実は、やはり大きい。非常に不幸なことに、米国では医療保険制度を例に取れば、豊かな人は高水準の医療を受けることができるが、貧しい人は早死にするという不幸な現象が生じている。これは統計で如実に現れている。米国で生活した人は米国の医療費が非常に高いということを知っていると思う。豊かな人たちは医療保険制度に加入して、そのように高額な医療費による良い医療を受けることができる。貧しい人と老人に対しては、メディケアとかメディケードという制度はあるが、国民皆保険ではなく、不十分にしか機能していない。私は、社会からそのような落ちこぼれの人が出ないように阻止するのがよいと考える。なぜそのような意見を持つかというのは、本にも書いたが、哲学的な論理である。ロールズという米国人の哲学者がいる。米国人であるということが非常に重要であるが、彼がリベラリズムとユニバーサリズムという考え方を前面に出している。全ての人間が最低限の自由と保障を受ける権利があると主張している。格差原理ということを具体的に述べているが、人間の社会の中で一番不幸な状態にいる人たちを助けるということが社会の掟であるということをも主張

している。私もロールズの哲学・倫理学を好んでおり、やはり落ちこぼれをなくする社会の方が良いと考えている。私はユニバーサリズムの立場から政策提言をしている。

米国的な自立制度がいけないとは言わないが、米国の中でも医療保険は全員が加入できるような制度を創らなければいけないという意見は結構強い。例えば、クリントン前大統領の夫人が、クリントンが大統領の時に米国は医療について国民が全部加入するような国民的制度を作らなければいけないと大変な努力をしたが、幸か不幸か成功しなかった。これは国民がそれに賛成しなかったのか、医師会が反対したのか具体的な経緯は分からない。米国でもユニバーサリズム的な考え方をする人はいるが、それがマジョリティにはならないという現実がある。

一方、欧州はユニバーサリズムないしはリベラリズム的な考え方が一番国民の支持を得ている。全ての国で国民皆保険であるし、年金、介護等が普遍主義の立場に立脚しながら最低限の社会保障を行うという制度が確保されている。

好むと好まざるとにかかわらず、日本は福祉国家の道を歩まなければならないということの一つの証拠として、図表2、3を見てほしい。日本は家族とコミュニティと大企業が福祉の担い手であり安心の提供者であり、国家は非常に小さな役割しか演じていなかったという事実が図表2と図表3にみごとに現れている。図表2は社会保障給付費が国民所得に占める比率を先進6カ国で比較したものである。日本は米国よりも低い比率である。政府が福祉の担い手として一番小さな役割しかしていなかったというのが日本の現実である。例えば、OECD諸国の中で日本の教育費給付は最低である。日本、米国、英国、ドイツ、フランス、スウェーデンという順で

図表2 社会保障給付費が国民所得に占める比率，1993年

日 本	15.2(%)
日 本(1997年)	17.8
アメリカ(1992年)	18.7
イギリス	27.2
ド イ ツ	33.3
フランス	37.2
スウェーデン	53.4

出所：国立社会保障・人口問題研究所「社会保障給付費」，2000。

図表3 税収と社会保険料の対 GDP 比率，1996年

(%)			
	総負担	うち税負担	うち社会保険負担
日 本	28.2	17.9	10.3
アメリカ	29.8	21.5	8.3
イギリス	37.6	29.8	7.8
ド イ ツ	42.5	22.6	19.9
フランス	47.5	26.0	21.5
スウェーデン	52.4	36.5	15.9

出所：『厚生白書』(平成11年版)。

政府の役割が大きくなっているということが、社会給付費が国民所得に占める比率により一目瞭然である。なぜこのような数字が出てきたかという点に関して、家族と企業とコミュニティが役割を演じていたために、政府は余りやる必要がなかったという解釈ができると思う。高度成長期前後、国の目標は福祉ではなくて、産業の育成等に向けられていたわけであり、このような状況であることに驚く必要はない。国は福祉にはほとんど関与していなかったという現状である。

次に福祉に関与するには財源が必要であるということで、図表3に税と社会保険料の負担を示している。日本は先進国の中で最低である。給付が少なければ負担も少ないというのは当然である。図表2と図表3の比率の順番はみごとに一致している。日本、米国、英国、ドイツ、フランス、スウェーデンの順で綺麗に並んでいる。日本は非常に小さな政府であったということがこの表で分かると思う。

ところが日本の社会では、日本は大きな政府であるということがよく言われる。これはなぜであるかということが私にとってはパズルである。日本はみんな大きな政府であると信じている。ところが数字で見ると小さな政府の代表である。それでは、なぜ大きな政府であるとみんなが感じているかということについては色々な理由がある。政府がこのような量的な関与ではなくて、質的な関与を行ってきた。例えば、金融業であると厳しい規制をしているとか、産業政策を行うとか、産業を興すには役所の許可が必要であるとか、色々な形で政府が民間部門に関与・規制をしていた。それが国民に浸透しており、そのような質的な関与というものが、日本は大きな政府であるという、誤解とは言わないが、フィーリングを国民に持たせたのではないかと思う。ところが量的に税金や社会保障負担を徴収して、国民に福祉・還元するという意味で政府を理解したら日本は小さな政府の典型である。従って、日本が大きな政府か小さな政府かということを区別した場合に、量的には日本は先進国の中でも小さな政府の代表選手であるが、質的には大きな政府の代表選手であったという解釈をしている。

結論に入るが、このような現状を見ると、家族もできない、大企業もできない、コミュニティもコミュニタリアリズムに立脚して公務員だけが特有のベネフィットを受けるような制度はやめなければいけない。国民を平等に扱うようなユニバーサ

リズムが私は良いと思うので、職業や年齢に関係なく国民が公平に唯一のサービスを受けられるのであれば、コミュニタリアリズム流の健康保険の乱立をやめて、英国流のナショナルヘルスサービスという唯一の医療保険制度に全員が年齢・職業等を問わずに加入するようにもっていけばよいと思う。また、公的年金は基礎年金に限定する。老人が最低限の生活をする部分に対して公的年金を基礎年金に限定して給付する。財源は、保険料ではなくて、消費税という税金を中心にして払えばユニバーサリズムに立脚した制度として最適であると思う。これが私の言う社会保障制度の例である。子育ても老後の所得保障も社会的に行うのがベターであると思う。それが日本の少子化を解決する良い制度だと思う。余りに私的にやると、できる人とできない人が出てくる。子育ても社会的にやる、例えば保育園や児童手当等その他諸々の制度が必要であると思う。

共同体が福祉に関与する必要はないと思う。家族と大企業とコミュニティの役割が減少するのであれば、最後は公共部門しかない。このような解釈であるので、国民一人一人がもっと負担をするということが暗に期待されると思う。従って、国民一人一人と公共部門との関係において、福祉の担い手あるいは財源を負担するという考え方が、私のいうユニバーサリズムとリベラリズムに立脚した社会保障制度であり、福祉の制度であり、安心の提供の制度であると私は理解している。国民は安心が欲しいのであれば負担もしなければいけないということになると思う。

今増税とか社会保険料負担を上げると言ったら総批判を受ける。私はあえて日本人は今までの負担のままでは今までの安心は買えないということを言っている。これ以上の負担をしなければ安心の程度は落ちるという警告を出していると理解してもらってもよい。

しかし、日本の国民は負担に関する拒否反応が強い。その要因として考えられるのは次のようなことである。とにかく公共支出に無駄があると信じている。官僚不信が強い。官僚だけが得しているのではないかという不信感が非常に強い。それから自分は負担するのがいやだから他人が負担してくれという身勝手な論理が強い。この三つの要因から日本の国民が負担を嫌がっていると私は解釈している。これをまず治さないと国民は負担してくれないと思う。

重ねて言うが、米国的なやり方もある。政府に社会保険とか税金を抛出するので

はなく、自分のことは自分でやるというフィロソフィーもあるが、米国はその成り立ちからしてそのような制度を持たざるを得ない社会制度の国であったという解釈をしている。その理由は米国が移民からなる多民族国家であるという点である。みんな違う人たちが社会にいるわけで、最後に頼るのは自分であるという自立の精神が国民に染み渡っている。色々な人種、文化の背景の人たちがいれば、国民全体で助け合うという思想が余り出てこないのはある意味では当然であると思う。良い悪いではなく、最後に頼るのは自分であるというフィロソフィーが国是となるのは米国においては当然であると思う。

幸いにして日本は、日本語を話し、ほとんどの人が仏教を信じ、民族的にも人種的にも割合共通の柱を持っている。それであれば、米国のような多民族国家と違い、お互いに助け合うという精神は米国以上に自然と国民に受け入れられる余地はあると判断している。米国と違った福祉国家への道へと歩むのは日本人が決断すれば可能であるとみている。欧州的な福祉国家をどの程度まで進めるのか。欧州でも色々な形がある。英国はアングロサクソンということもあり、限りなく米国に近くなっている。ドイツ、フランス並にいくのか、あるいは北欧並にいくのかは選択の余地があると思う。ドイツ、フランスは中福祉・中負担、スウェーデン、デンマーク、オランダは高福祉・高負担である。米国、英国は低福祉・低負担である。

どの方向に行くかについて、最後は国民が選挙で政府を選び、決めることであるが、そろそろ決断を迫られているような感じがする。これだけ日本人に不安が高まっている、年金ももらえないかもしれない、失業しても誰も助けてくれない、病気になっても不安であるということが、日経新聞の第一面の第一行に書かれるまでになっている。日経新聞の2002年2月の世論調査によれば、86%の人が雇用に不安を感じ、2002年4月の記事によれば実に医療に関しては91%の人が将来に不安を感じている。このような不安の状況であれば、日本の先行きは非常に暗いと思う。社会保障の分野において、日本人は何らかの意味で、大きな決断をする時期にきていると思う。

これだけの負担であれば、これだけの給付が可能であるというシナリオをたくさん出して、国民に選択を求めるとというのが政府の役割であると思う。そして、国民の選択により政府が実行すればよい。英国等はそれを行っている。そのような意味

で、日本の政府はのりりくらしで、そのような数字をきちんと出さないことに私も不満である。シナリオをたくさん出して、これだけの給付をする時には、これだけの負担が必要であるというメニューの提供は必要であると思う。

(2002年5月28日：第12回委員会)

第3節 社会保障制度の現状と問題点

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 金子 能宏 氏

テーマは「社会保障制度の現状と問題点」であるが、社会保障制度といっても分野が非常に広いので本日はをする対象分野に関して説明する。

まず、社会保障制度の中で、特に経済との問題を政策評価の問題とも関係してどのように評価するかということに関しては色々な手法があるが、国立社会保障・人口問題研究所では3年間に渡り社会保障に関するマクロモデルを作成し、2000年度末に発表した。モデル体系の詳細は「社会保障の社会経済への効果分析モデル開発事業」（調査研究報告書）に記載してあるが、その分析のエッセンスを『季刊社会保障研究』の特集号（Vol.37 Autumn 2001 No.2）で発表した。

次に、経済と社会保障との関係を見るということで、マクロ経済分析と同時に、マイクロデータを用いた実証分析、マイクロデータに基づくシミュレーション分析ということも考えられる。年金財政に関しては、昔から保険数理的なアプローチで財政収支を計算するとか、世代間の公平性を比較するコホート（同時出生集団）別の給付／負担比率を計算するというを行ってきた。このような方法で分析を続けるという意味で、「公平性の基準と厚生年金改革の効果」という分析を行った。

またどのように社会保障制度を評価するのかということで、マイクロデータを用いた実証分析として医療需要、特に今問題となっている高齢者の医療需要について「高齢者の世帯構造と医療需要」という論文を発表した（『季刊社会保障研究』Vol.36 Summer 2000 No.1）。

更に経済全体との関係でもう一つ重要なのは、将来の労働力がどうなるのか、あるいは女性の労働力がどのようになるのかということも考える必要があり、子育て支援政策と一般経済との関係、特にマクロ経済との関係を考えてみる必要があるということで「労働市場の変化と子育て支援の展開」という分析を行った。

最後に、公共事業の見直しと地方財政という観点から、どこに重点的に公共事業を持っていくのかという点に関して、旧建設省の建築研究所、現在の国土交通省国

土交通政策研究所の研究会で、「バリアフリー化の社会経済的評価の確立に向けて」というテーマのもと、バリアフリー施策が街づくりや高齢者の生活、商業活動及び国民経済にどのような影響を与えるのかということを総合的に検討した。私が担当した部分は、「バリアフリー施策の国民経済への影響」で、広い意味で介護を必要とする高齢者と障害者の社会参加とバリアフリー施策との関係をマクロ経済モデルを用いて考えてみたものである。

1. 社会保障制度の分野及び本日の説明分野

社会保障制度は分野が広く、簡単に言うと、年金、医療、介護、子育て支援、公衆衛生で、エイズの問題等も含めると国際協力という面もある。その中で年金、医療、子育て支援、そして少し視野を広げて高齢者の身体状況の問題とバリアフリー施策の国民経済への影響を説明する。

2. 社会保障のマクロ経済分析

(1) マクロ経済モデルによる長期展望

社会保障の動向について、マクロ経済、財政及び社会保障の長期展望をマクロ経済モデルを用いて行った（図表1）。

まず、この分析に利用したマクロモデルについて説明する。このモデルは、社会保障・人口問題研究所（以下、社人研）が長期的に開発しているもので、社人研の加藤室長と山本研究員が主にプログラムと推計を担当し、全体のとりまとめを私と社会保障研究所の総合企画部、社会保障基礎理論研究部、社会保障応用分析研究部の3つの部で行った。

このマクロ経済モデルの特徴は供給型マクロモデルで、生産関数を先に推定し、失業率等はモデルの中で内生的に決定される。マクロ経済モデルの作り方には、短期マクロモデルのように需要サイドを先に決めて供給が追いつくようにする推計の仕方と、逆に生産関数を先に推計して供給が需要に適するようにその他の方程式体系を調整する供給型マクロ経済モデルがある。社人研のマクロ経済モデルは人口について将来推計を借りてくるということで、年齢階級別人口の将来推計があり、年齢階級別労働力率があり、総労働供給量があり、それが生産関数に入ること

で、労働供給は外生的に与えている。資本ストックは利子率により内生的に決まる。
 このように労働供給を外から与えるという形で供給型マクロモデルを作成した。

図表 1 長期展望の結果

	1995	2010	2020	2030	2040	2050
実質 GDP (兆円)	469.4	631.1	727.6	840.2	923.7	1,029.8
実質 GDP 成長率 (*)	3.00%	1.96%	1.43%	1.45%	0.95%	1.09%
実質消費成長率 (*)	0.19%	2.12%	1.91%	1.46%	1.48%	1.17%
平均消費性向 (対 GDP 比)	0.592	0.620	0.650	0.651	0.686	0.691
民間総投資 (対 GDP 比)	21.1%	19.8%	19.1%	18.8%	17.9%	17.9%
民間総貯蓄 (対 GDP 比)	26.9%	25.9%	24.2%	24.9%	24.5%	24.5%
民間貯蓄率 (%)	16.1%	10.5%	6.2%	6.1%	4.1%	3.9%
貯蓄投資差額 (民間, 対 GDP 比)	5.8%	6.1%	5.1%	6.1%	6.6%	6.6%
経常収支 (民間・公的, 対 GDP 比)	1.9%	2.3%	-0.8%	-1.7%	-7.9%	-14.5%
長期利子率 (%)	3.61	1.71	1.43	1.32	1.32	1.21
民間資本ストック (兆円)	914.2	1,513.8	1,879.1	2,269.3	2,619.2	2,619.2
労働力人口 (万人)	6,666.0	6,517.4	6,107.1	5,750.6	5,164.0	4,720.9
内, 65 歳以上労働力人口	445.0	692.5	833.3	820.5	844.4	814.3
内, 女性労働力人口	2,533.0	2,630.3	2,439.8	2,291.6	2,037.0	1,869.2
労働力人口増加率 (*)	0.16%	-0.24%	-0.65%	-0.60%	-1.07%	-0.89%
失業率 (%)	3.1	6.7	7.4	7.4	7.8	7.1
税収 (兆円)	88.5	133.7	170.3	211.4	255.5	305.2
内, 直接税	48.9	65.2	83.1	105.1	124.8	141.0
内, 間接税	39.6	72.2	93.2	115.4	142.6	164.3
政府支出 (兆円)	80.2	102.0	124.7	153.6	190.4	237.9
財政収支・一般政府 (対 GDP 比)	-3.9%	-3.8%	-5.9%	-7.8%	-14.5%	-21.1%
中央政府 (対 GDP 比)	-4.1%	-4.5%	-4.9%	-4.9%	-5.8%	-6.4%
国債残高 (対 GDP 比)	46.5%	92.2%	123.3%	154.5%	197.4%	245.7%
中央政府債務残高 (対 GDP 比)	66.6%	116.0%	150.6%	185.9%	235.3%	290.9%
地方債残高 (対 GDP 比)	19.0%	59.8%	92.6%	135.7%	205.5%	306.3%
国民負担率	36.5%	44.9%	49.9%	51.3%	53.8%	54.3%
社会保障給付 (兆円)	57.4	123.3	179.4	224.6	298.8	367.1
年金給付	31.2	71.4	104.1	126.7	173.5	213.6
医療給付	23.1	39.4	57.4	75.1	98.0	123.0
失業給付等	3.1	8.9	11.6	13.0	14.2	14.6
社会保障負担 (兆円)	50.3	100.7	139.6	172.8	202.4	238.3
年金負担	31.5	60.0	88.9	110.3	129.1	151.5
医療負担	15.9	34.4	42.9	53.3	62.7	74.8
雇用保険等	2.9	4.8	5.4	6.2	7.0	8.2
社会保障収支 (対 GDP 比)	-1.4%	-3.2%	-4.6%	-4.9%	-7.8%	-8.9%
厚生老齢年金受給者数 (千人)	6,400	10,749	11,098	9,756	10,159	9,626
厚生年金被保険者数 (千人)	32,808	32,516	30,805	29,319	26,873	25,026
厚生年金収支 (兆円)	7.3	3.5	14.3	38.2	56.7	96.2
国民医療費 (兆円)	27.0	48.6	70.0	91.0	118.1	147.8
一般診療費 (兆円)	21.9	39.0	55.5	71.8	92.7	115.7
内, 65 歳以上割合	45.2%	61.3%	68.5%	70.2%	74.5%	77.0%

注) (*) は, 1995 年は前年比, それ以外は過去 10 年間平均。

出所: 国立社会保障・人口問題研究所『季刊社会保障研究』第 37 巻第 2 号 (2001 年)

このモデルは次のような前提に基づいている。99年の年金改革法案を織り込んでいるが、医療に関しては現行制度から変更なしとしている。また、社会保障基金が赤字になった場合には、最初に積立金を取り崩し、それが赤字になると政府部門からの繰り入れとなる。国庫負担を引き上げることはしない。

このモデルでは、今医療改革の問題で老人保健拠出金を上げる・下げる、あるいは医療費の自己負担を上げると高齢者の医療需要が変わり、高齢者の消費支出が変わる、そういう時の短期的なインパクトをどうするのかということに関してはまだ対応していない。短期の経済予測には、四半期データを使った需要型のマクロモデルの方が良いのかもしれない。

ただ逆に、財政赤字の動向、あるいは国民負担率の動向ということに関しては、この長期的なマクロモデルを作ることによりシミュレーションをすることができる。要するに、各推計期間の社会経済構造がもしも維持されたならば、将来財政赤字や社会保障給付費、社会保障負担というものが、どのように伸びていくのかが、いわゆる線形補完で将来に伸ばすという形ではなくて、利子率、物価水準、失業率等々について内生的に決まるということで、社会保障改革や人口・労働力の動向に応じて日本経済の姿、あるいは社会保障給付、社会保障負担の姿が将来どのようなのか検討できる。

また、供給型マクロモデルであるので、経済産業省の方でもIT化について色々その経済効果について研究をしているが、こうした技術革新が起こったならば、一体社会保障負担はどれくらい軽くなるかについても、このマクロモデルによるシミュレーションを行っている。

このような特徴と限界がある中で、95年をベンチマークとして将来推計したのが図表1である。構造方程式の推定は推定期間について、実際のデータを入れて計算し方程式体系を構築した。モデルについては、「社会保障の社会経済への効果分析モデル開発事業」（調査研究報告書）に記載してある。

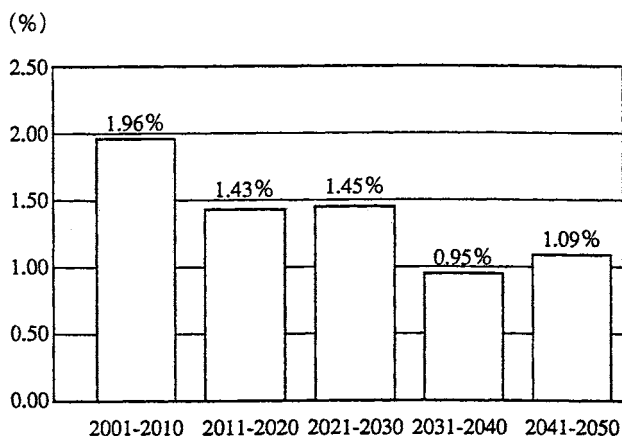
95年に得られる経済実態の数字と社会保障関係の数字の一覧が表の左側である。その各項目について、2050年まで推計を行った。この中で、95年は実質GDP469兆円、成長率が前年比3.0%であった。91年4月までまだバブルが残っていたので、今と比べれば95年はまだ成長率が高かった。実質消費成長率も0.19%であった。た

だ重要なことは、当時でも国債残高が対GDP比46.5%あり、中央政府債務残高対GDP比66.6%で、地方債残高同19.0%、国民負担率36.5%である。

数字だけではイメージが湧かないので、このシミュレーションによる将来の姿を『季刊社会保障研究』では描いている。この姿はマクロ経済モデルで、諸変数が動いた場合における姿であり、マクロモデル自体がこれ一つしかないというわけでもなく、あくまでも参考である。

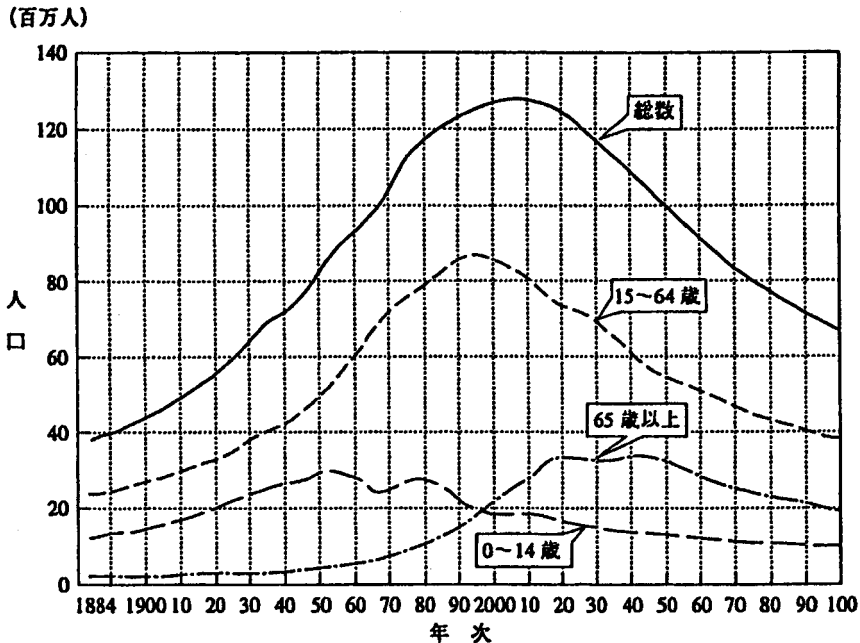
ただ残念ながら発射台の95年に実質成長率が3%であるが、それにしても10年毎の実質成長率が低下傾向にある（図表2）。その一つの理由は、そもそも供給型のマクロ計量モデルであり、生産年齢人口の減少が非常に大きく作用する。生産年齢人口の減少はもう既に始まっている。図表3に過去の中位推計がある。実際の人口の動きは、合計特殊出生率が1.34に低下しているので、過去の低位推計に近いところにある。図表2の中で生産年齢人口は2000年で減少に転じ、成長率はマイナスとなる。中位推計でさえ生産年齢人口は2000年になると減少し始める。総人口は高齢者が増えるので2010年位までは増えていくが、生産年齢人口は減少する。ただ、過去の中位推計は、外国人労働者、移民の問題は取り上げていない。生産年齢人口について、労働市場の流動化で外国人がどれだけ労働市場にいるかということは詳しくは推計の中に考慮されていなかった。2002年1月に発表される今回の推計では、その点がどのように扱われているかについては、同じ研究所内であるが、審議会の中で確定値が決まった後公表されるので、現状ではよく分からない。

図表2 10年ごとの実質国内総生産成長率



出所：図表1と同じ

図表3 年齢3区分別人口：1884～2100年



資料：総務庁統計局「国勢調査」及び国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口』（平成9年1月）による。

しかし、この中位推計でも生産年齢人口が減少しているので、このことが供給型マクロモデルにはクリティカルに、ダイレクトに出てくるので、10年毎の実質経済成長率は下がってくる。

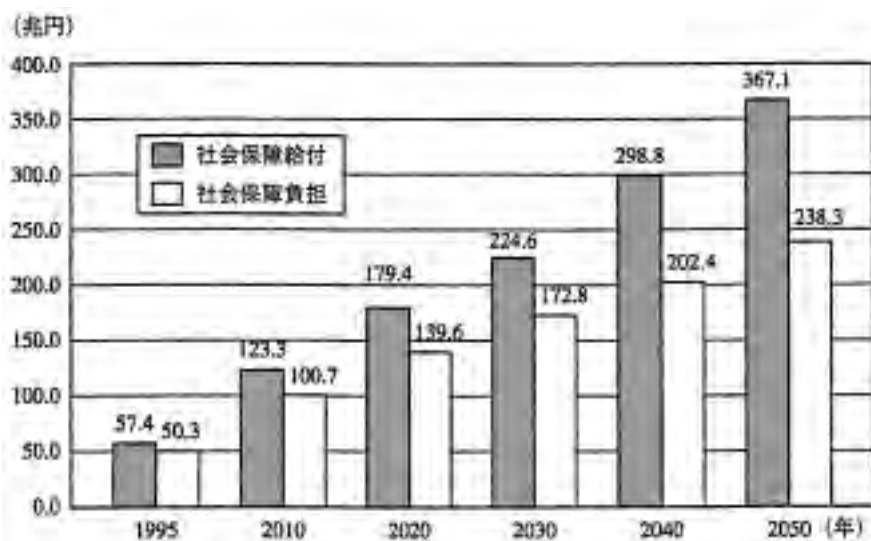
一方社会保障の財政構造については、過去の形がそのまま残る。どうしてそのようなことがこのモデルで言えるかということであるが、年金財政収支、医療保険財政収支、失業率及び失業保険給付等のものは、いわゆる保険数理的に計算しているのではなくて、財政収支関数（厚生年金財政収支関数、国民健康保険財政収支関数、国民医療費財政収支関数等）で、過去のトレンドがそのまま走るという形になっている。もちろんその中には高齢者数も影響してくる。一方、被保険者の数が減り、社会保険の収入も減る。従って、社会保障給付費が増えれば、国庫負担も増えるということで、このようなルートもあり、財政赤字はなかなか減らない。ベビーブーマーが年金受給者となり始める時期の後、急激に財政赤字が増えている。

それから社会保障給付と社会保障負担の関係であるが、今話した財政赤字が拡大

するルートがあるが、国庫負担せざるを得ないということをイメージで示したのが、図表4である。社会保障給付が常に上にあり、社会保障負担が追い付かない。その乖離幅が、特にベビーブーマーが後期高齢者になる段階になると、追い付かない部分が増えていく。

そうすると暗いイメージばかりであるが、経済成長率について技術進歩の要因を含めてシミュレーションを行っている。図表5では、技術進歩の速度が2割増した場合をシミュレーションしている。社会保障モデル開発事業を始めた時点が1997年であったので1999年の年金改革がまだ「案」の時期であったので、年金改革を行った場合と行わなかった場合を分けて推計している。オーソドックスに考えれば、供給型マクロモデルであるので、図表2に示された実質国内総生産成長率よりも、技術進歩の速度が2割増した場合に実質経済成長率が上がってくる。これを示したのが図表5の(1)である。実質GDP成長率は、95年が3.0%、その後図表2では1%程度の成長率であったが、2割の技術進歩の増加があれば、長期的な成長率が2%台を維持するとみられる。そうすると、国債残高の対GDP比がどのようになるかであるが、図表1では2050年に245%となる。このモデルでは生産関数が特定されているのでハロッド型の技術進歩であるが、それが2割程度増加した場合でも、国

図表4 社会保障給付と負担の展望



出所：図表1と同じ

債残高の対 GDP 比は 116.7%に留まる。50 年という長い時間であるので、技術進歩率が 2 割増しただけでも、その蓄積の効果で国債残高のストックは半減する。この結果は、その他の賃金、利子率、長期利子率の動向等もあるが、これらが内生的に動いてもこのようになるということである。

図表 5 シミュレーションの結果

(1) 技術進歩の速度が 2 割増した場合						
	1995	2010	2020	2030	2040	2050
実質 GDP (兆円)	469.4	699.9	842.9	1,026.5	1,205.1	1,481.3
実質 GDP 成長率 (*)	3.00%	2.42%	1.88%	1.99%	1.62%	2.08%
実質消費成長率 (*)	0.19%	2.47%	2.29%	1.99%	2.08%	2.09%
平均消費性向	0.592	0.615	0.641	0.639	0.669	0.670
貯蓄投資差額 (民間, 対 GDP 比)	5.8%	4.3%	2.9%	2.9%	2.0%	-0.8%
経常収支 (民間・公的, 対 GDP 比)	1.9%	3.7%	2.5%	3.9%	1.6%	0.4%
長期利子率 (%)	3.61	1.64	1.30	1.11	0.95	0.89
民間資本ストック (兆円)	914.2	1,681.7	2,196.4	2,796.4	3,441.4	4,227.8
税収 (兆円)	88.5	148.9	197.6	258.4	332.5	436.4
内, 直接税	48.9	70.7	93.4	123.9	157.0	207.2
内, 間接税	39.6	78.1	104.2	134.5	175.5	229.2
財政収支・一般政府 (対 GDP 比)	-3.9%	-0.6%	-0.4%	0.9%	-0.4%	1.1%
中央政府 (対 GDP 比)	-4.1%	-3.5%	-3.3%	-2.6%	-2.6%	-1.7%
国債残高 (対 GDP 比)	46.5%	77.1%	93.7%	104.2%	114.8%	116.7%
社会保障給付 (兆円)	57.4	132.1	195.6	246.7	330.8	402.2
社会保障負担 (兆円)	50.3	110.2	157.9	202.8	248.2	310.6

(2) 年金改革 (1999 年度) を行わなかった場合						
	1995	2010	2020	2030	2040	2050
財政収支・一般政府 (対 GDP 比)	-3.9%	-4.3%	-7.2%	-10.2%	-17.5%	-24.1%
中央政府 (対 GDP 比)	-4.1%	-4.7%	-5.2%	-5.5%	-6.6%	-7.3%
社会保障給付 (兆円)	57.4	127.1	190.3	248.5	329.2	398.4
年金給付	31.2	75.2	115.1	150.7	203.8	244.5
社会保障収支 (対 GDP 比)	-1.4%	-3.7%	-5.9%	-7.3%	-10.5%	-11.2%
厚生老齢年金受給者数 (千人)	6,400	11,389	12,600	12,689	13,009	11,812
厚生年金収支 (兆円)	7.3	-2.3	-7.5	-20.7	-58.4	-103.8
経常収支 (民間・公的, 対 GDP 比)	0.019148	0.01794	-0.02095	-0.04096	-0.10706	-0.17288

(3) 政府支出を抑制した場合						
	1995	2010	2020	2030	2040	2050
政府支出 (兆円)	80.2	90.7	100.1	110.6	122.5	135.9
財政収支・一般政府 (対 GDP 比)	-3.9%	-1.6%	-1.2%	0.2%	-1.5%	-1.2%
中央政府 (対 GDP 比)	-4.1%	-4.0%	-3.9%	-3.3%	-3.6%	-3.5%
国債残高 (対 GDP 比)	46.5%	88.7%	112.1%	131.1%	155.2%	178.7%
中央政府債務残高 (対 GDP 比)	66.6%	112.5%	139.2%	162.0%	191.9%	221.5%
地方債残高 (対 GDP 比)	19.0%	50.4%	59.5%	60.1%	55.5%	43.1%
民間貯蓄率 (%)	16.1%	9.9%	4.9%	3.8%	0.5%	-1.7%
貯蓄投資差額 (民間, 対 GDP 比)	5.8%	5.5%	3.7%	3.8%	3.0%	1.2%
経常収支 (民間・公的, 対 GDP 比)	1.9%	3.9%	2.5%	4.0%	1.5%	0.0%

出所：図表 1 と同じ

いわゆる国民負担率、社会保障負担率を50%に収めるか収めないかということに関して、基礎的な資料を厚生労働省が過去出しているが、今回の分析は、従来の過去のトレンドを線形補完するのとは異なった方式で行ったものである。そうすると、こうした経済成長率の動向と社会保障給付費や社会保障負担の動向をこのような形で表すことができる。これを社会保障の現状と問題点ということを考える一つの材料としてまず念頭においてほしい。

(2) 老人保健とマクロ経済との関係

社人研では、基本的に供給型マクロモデルを用いているが、方程式の体系を老人保険制度改革とマクロ経済との関係が分析できるようなシミュレーションを行い易くするように改めたもう一つのマクロ計量モデルを作成した。このモデルは、佐藤格氏と山本克也氏が作成した。このモデルでは、老人保健拠出金の部分の方程式体系を詳細にして、その他の部分についてはモデルを簡略化した。

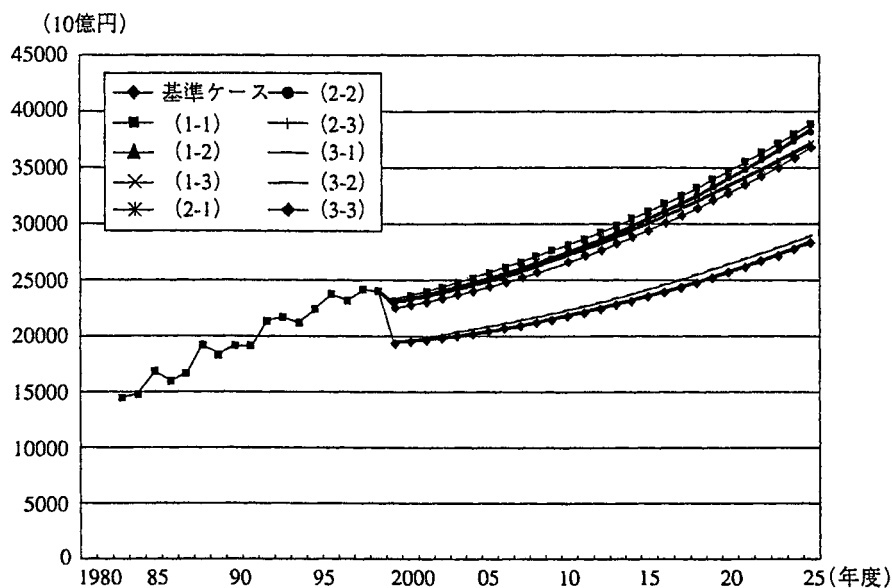
現在、老人保健拠出金制度、老人保険制度の見直し、例えば老人保険制度の開始年齢を70歳から75歳にする、老人の自己負担分の引き上げ、その他医療保険自体の自己負担率の引き上げも議論されている。

しかし、老人保健拠出金について会社が老人保健拠出金の支払いを差し止め、支払わないことについて裁判を行うということが2年前にあり、老人保険制度について当時考えていたのは、このような事態を踏まえて老人保健の拠出金あるいは負担金の動向がマクロ経済にどのような影響を与えるのかという点であった。ただ老人保健拠出金の問題というのは、高齢者の医療需要をどのように左右するのかということも影響するので、高齢者の医療需要の動向も無視しないような形で、マクロモデルを作る必要がある。

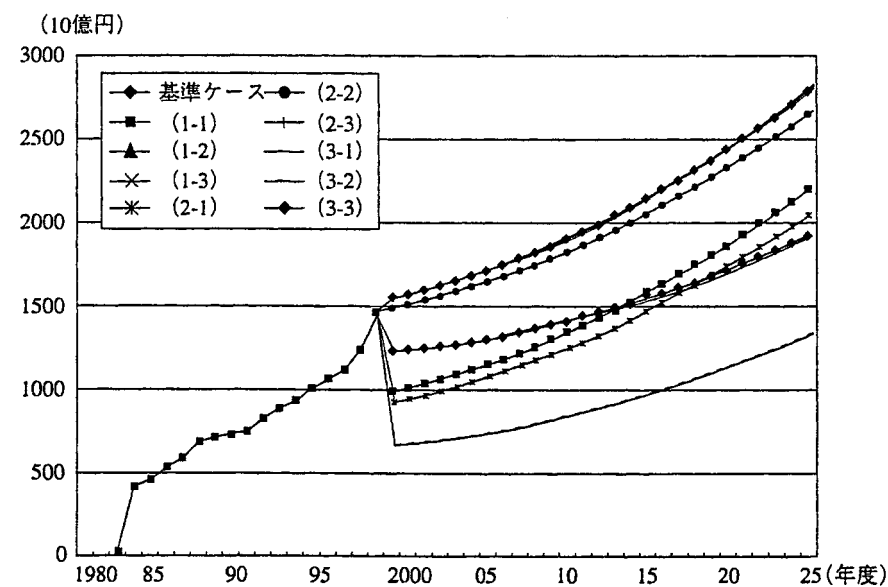
このような点を踏まえて、佐藤・山本モデルでは、消費関数を高齢者と高齢者以外とに分けて2階級の消費関数を推定した。もちろんSNA統計で消費関数を年齢階級別に分けるというのはかなり冒険であり、実際にはSNAで年齢階級別に消費が取れるわけではないので、SNAで示された消費額を全国消費実態調査や家計調査で得られる年齢階級別消費の係数で割り振るという作業をしている。こうした点では、本当にマクロ経済モデルで、理論的に詰めた場合に、留保する必要がある。

逆に、このようなことをすることにより、図表6,7,8のように将来の家計最終消費支出（非医療消費財）高齢者や医療需要の高齢者の動向、家計最終消費支出（全消費財）高齢者という将来推計を行うことができる。

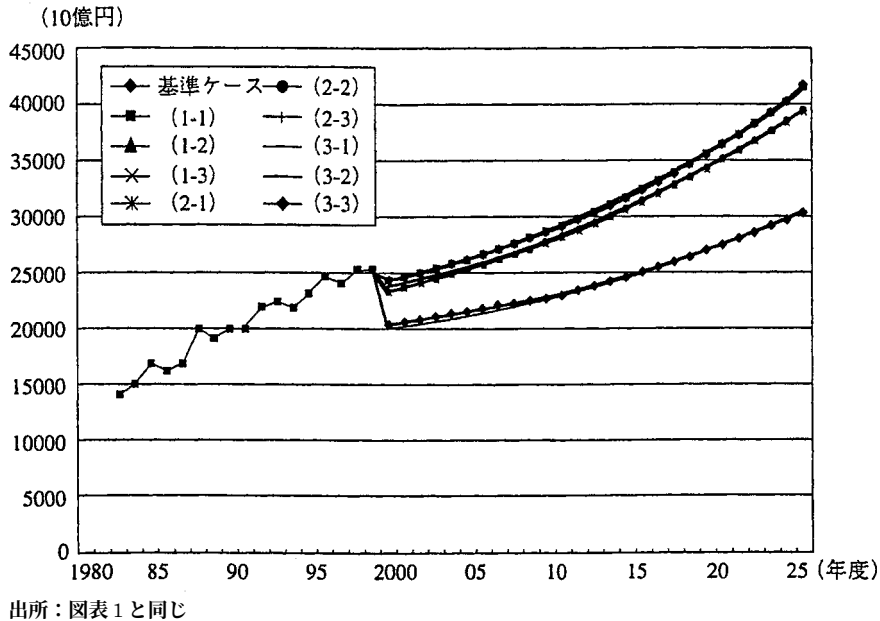
図表6 家計最終消費支出（非医療消費財）高齢者



図表7 医療需要高齢者



図表8 家計最終消費支出（全消費財）高齢者



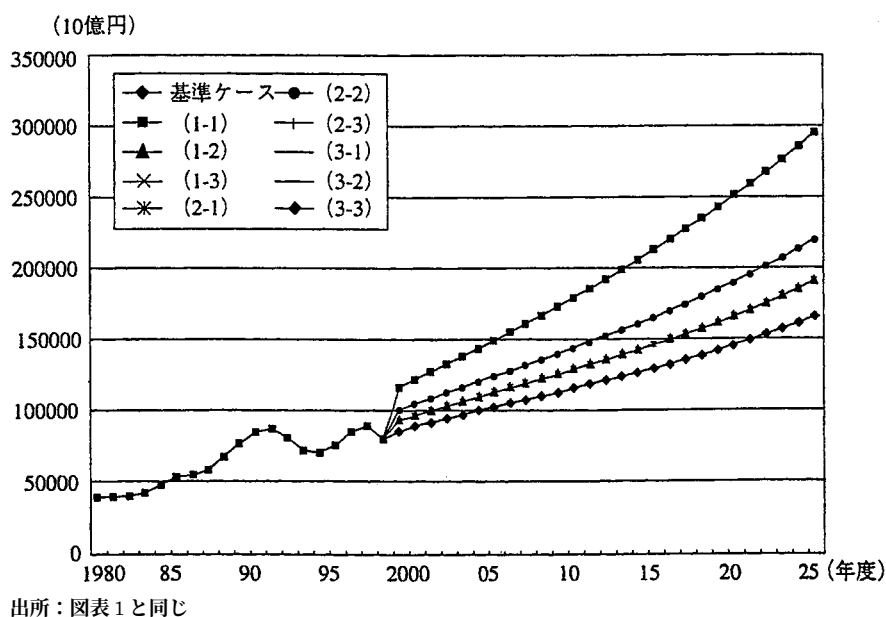
もう一つの問題は老人保健拠出金である。ある会社が老人保健拠出金を払いたくないということで裁判したが、仮に老人保健拠出金の負担を低くした場合には、民間企業設備投資がどの程度増加するのかということをシミュレーションしたのが図表9である。基準ケースは線が多く重なっているところに埋没している。一番簡単に、老人保険制度を廃止して老人保健拠出金を仮に企業が払わなかった場合、どれだけ民間設備投資が上昇するか。上昇するであろうということは当然予想されるが、本当に上昇するのか、それがどの程度であるのかについて視覚的に示したものである。設備投資を促進する方法として、もちろん金利が高かった時代には金利を引き下げることが効いたと思うが、昨今の状況では金利による設備投資の誘導が難しい。そうすると、一つは企業の諸費用を軽減させて投資を行い易くすることが考えられるが、その一端がこの図に表れていると思う。

方程式体系は前出の報告書に記載してある。この『季刊社会保障研究』では佐藤・山本の両名が論文を発表しているが、方程式体系はワーキングチームを作り2年間に渡り作業を行った。

金利政策が効かない中で、どのようにして設備投資を社会保障の改革と関連させ

て増加させることができるのかどうかを分析した。今医療保険改革で、負担が変わるから、患者の負担が変わる、そうすると医療保険財政が変わり、更に企業の負担も変わる。企業の負担が身軽になったらどうなるのかということに具体的な数字がない。そういう意味で、本当は図表9の部分をもっと仔細に色々な改革のオプションに応じて推計する必要があると思う。

図表9 民間企業設備投資



3. 年金の問題点 —世代間の公平と世代内の公平—

年金の問題点は、個人の価値観の問題も入ってくるかもしれないが、21世紀に向けた社会保障制度改革について「社会保障構造のあり方について考える有識者会議」（首相の諮問機関）では2000年10月に『21世紀に向けての社会保障』という報告書を提出している。その中で、まず世代間の公平について配慮する。しかし、世代間の公平だけでは高齢者の中に裕福な者とそうでない者がいるので、負担の問題が表面化する懸念がある。有識者会議の表現では「高齢者の中での負担能力のある方については応分の負担を求めていく」として、世代間の公平だけでなく、応分の負担を求めるということ、つまり世代内の公平あるいは分配の公平性も求めていく必

要性を指摘している。

1980年代終わりから10年間ほどの年金改革の議論は、世代間の公平を数的に明らかにして、世代間の公平が成り立つような年金改革があり得るのかどうかを議論してきた。最近では世代間の公平と世代内の公平、分配の公平をどのようにして両立させるかということに向けて年金改革の方向があると考えている。

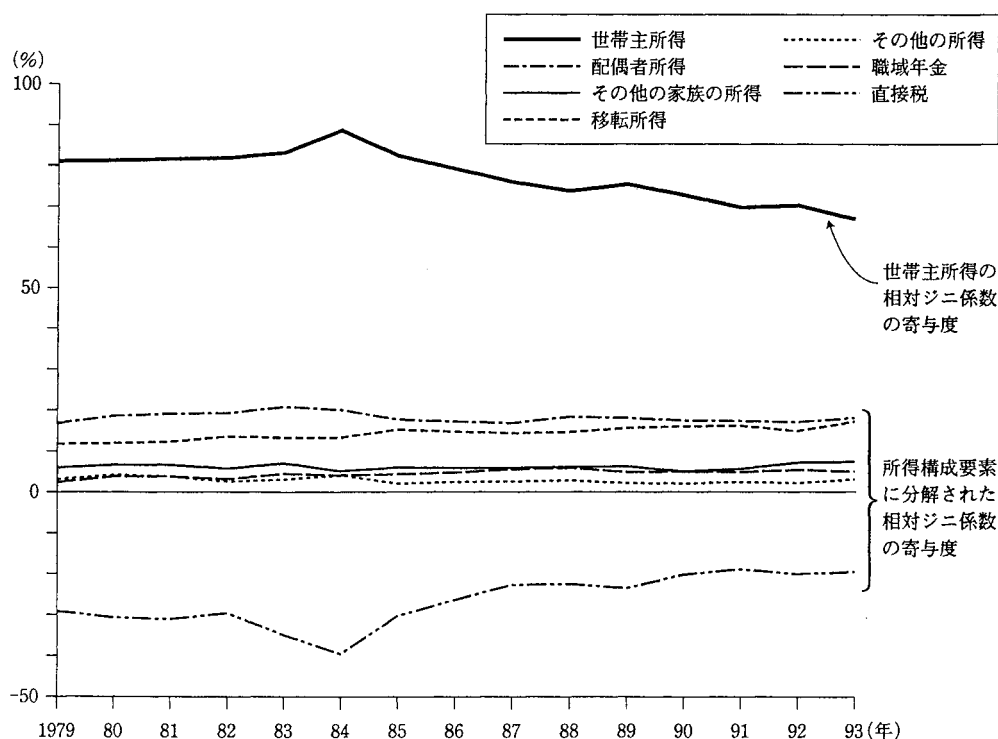
日本経済はサラリーマン、自営業者、農林漁業従事者を含めて成り立っているが、その中でサラリーマンの厚生年金改革について考えてみたのが「公平性の基準と厚生年金改革の効果」である。この分析は、手法としては保険数理的な年金財政収支の将来推計を用いている。ただこうすると、財政収支や世代毎の内部収益率、つまり世代毎の拠出と負担の関係は分かるが、経済厚生、人々の満足を効用関数で表すといった人々の満足を貨幣の基準あるいは貨幣と類似の基準で表して比較するということができない。

そこで「一般均衡マクロ動学モデルによる公的年金改革の経済分析」という検討も行っている。これは、給付と負担の関係が変われば人々の満足は変わる、しかし満足の変わり方は人々それぞれが持っているプリファレンスにより異なるので、一概に負担が重くなったからひどい目にあっている、あるいは負担が軽くなったから良くなったという風には言えない。そこで効用関数のタームで年金改革の効果がどうなったのかをシミュレーションしてみたものである。

この二つの研究の特徴は、公平性の基準を世代間の公平と世代内の公平に採るということで、コホート別のデータでかつそれぞれの生まれ年のコホートについては4つの所得階級を考慮する。具体的には厚生年金について分析しているので、拠出は賃金に比例し、引退後の年金所得は報酬比例部分もあるので過去の自分の賃金に比例するというので、所得階級のメルクマールとして学歴間の賃金格差を用いた。4つの階級は、中学校卒、高校卒、短大・専門学校卒、大学卒という4つの学歴を用い、それぞれの賃金格差は、学歴の長い人が高所得階層、学歴の短い人が低所得階層とみなして4つの所得階層があると考えた。このようなセッティングをした理由は、分配の公平性を考える上で、年金所得自体が所得の不平等性にどれだけ影響しているかということに関して諸外国では最近センシティブになっていることがある。所得の中で、どの所得が一番不平等に寄与しているかという点に関してはジニ

係数の要因分解という方法で研究されてきた。一時期、先進諸国における逆U字仮説が議論された。つまり、成長過程では不平等が進むが成長が安定すると所得の不平等が減り、その後成長による資産格差が増えることにより、その資産格差が結局は資産収入の不平等をもたらし、再び所得の不平等をもたらしという仮説である。90年代に入ると、再び所得分配の問題がトピックに上がってきて、しかもそれが高齢社会の問題と結び付いて、色々な研究者が世帯所得の要因分解を改めて行うようになった。それが例えば、図表10にあるイスラエルにおける研究や図表11のカナダ、オランダ、スウェーデン、英国、米国の国々での社会保険給付の不平等への寄与の実証研究である。

図表10 イスラエルにおける所得構成要素に分解された相対ジニ係数の
世帯所得に対する寄与度の推移（1979～93年）



出所：国立社会保障・人口問題研究所『季刊社会保障研究』第36巻第3号

図表 11 所得源泉別に要因分解した所得の不平等度（全世界）

所得源泉	所得源泉の世帯所得に占める割合 $100 \times (\mu_k / \mu)$		変動係数 $100 \times CV^2$		寄与度 $100 \times S_k$		相対的寄与度 $100 \times S_k$	
	t_1	t_2	t_1	t_2	t_1	t_2	t_1	t_2
カナダ								
世帯主所得	63	70	70	69	13	18	49	65
配偶者所得	16	22	302	205	6	8	24	30
自営業所得	5	6	2539	1974	3	4	13	14
財産所得	7	4	918	1695	4	4	17	13
その他私的所得	21	14	347	455	7	5	28	18
社会保険	6	7	248	244	-0	-0	-1	-1
公的扶助	1	1	737	853	-0	-0	-1	-2
所得税	-19	-24	101	91	-7	-10	-29	-37
給与税（社会保険料）	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
可処分所得	100	100	26	28	26	28	100	100
オランダ								
世帯主所得	130	107	42	43	19	17	82	79
配偶者所得	21	21	489	424	11	10	50	49
自営業所得	7	7	2881	3633	8	6	34	28
財産所得	1	1	10743	9556	0	1	2	3
その他私的所得	19	11	626	995	6	4	26	19
社会保険	12	10	361	530	2	1	7	5
公的扶助	1	4	6865	954	-0	1	-0	4
所得税	-19	-22	185	236	-9	-11	-42	-53
給与税（社会保険料）	-71	-38	23	38	-13	-7	-59	-35
可処分所得	100	100	23	21	23	21	100	100
スウェーデン								
世帯主所得	110	116	46	53	16	21	122	81
配偶者所得	41	47	137	128	11	14	81	55
自営業所得	4	4	1890	2029	-1	-1	-6	-3
財産所得	4	4	741	8277	1	13	5	48
その他私的所得	1	2	1544	650	0	-0	1	-0
社会保険	21	25	218	202	2	3	12	10
公的扶助	5	1	671	1277	-0	-0	-1	-1
所得税	-42	-48	59	67	-8	-13	-58	-48
給与税（社会保険料）	-44	-53	36	42	-8	-11	-56	-42
可処分所得	100	100	13	26	13	26	100	100
イギリス								
世帯主所得	83	79	51	70	15	21	73	74
配偶者所得	19	21	248	277	6	8	30	29
自営業所得	4	6	2228	1695	1	4	6	13
財産所得	2	3	2980	1589	2	3	8	10
その他私的所得	21	20	341	354	7	7	31	25
社会保険	10	9	138	150	-0	-0	-0	-1
公的扶助	1	2	1201	832	-0	-0	-1	-1
所得税	-19	-22	74	94	-5	-9	-25	-32
給与税（社会保険料）	-22	-19	34	51	-5	-5	-22	-18
可処分所得	100	100	21	28	21	28	100	100
アメリカ合衆国								
世帯主所得	93	76	64	82	26	28	90	73
配偶者所得	21	22	283	261	8	11	29	28
自営業所得	6	6	2075	2051	3	4	10	10
財産所得	5	6	1988	1896	5	7	16	18
その他私的所得	15	14	476	495	5	6	17	16
社会保険	4	4	865	765	1	1	3	2
公的扶助	1	1	1791	1850	-0	-0	-2	-1
所得税	-22	-21	218	258	-12	-15	-42	-39
給与税（社会保険料）	-24	-8	52	49	-6	-3	-21	-7
可処分所得	100	100	28	38	28	38	100	100

注) t_1 と t_2 : カナダは 1981 と 1987; オランダは 1983 と 1987; スウェーデンは 1981 と 1987; イギリスは 1979 と 1986; アメリカは 1979 と 1986。第 k 所得源泉の世帯所得に占める割合は、第 k 所得源泉の平均値が平均世帯所得に占める割合である。

出所: 図表 10 と同じ

このような傾向があるので、日本の場合はどうかをジニ係数の要因分解によりチェックしたものが、図表12,13である。図表12は「所得再分配調査」による所得源泉別の分析である。サラリーマンが増えているので、サラリーマンの中の所得格差が国全体のジニ係数に影響を及ぼすということが図表12により分かる。サラリーマンの所得格差が国全体の所得格差・所得の不平等に影響を及ぼすということは、厚生年金の被保険者が増えてくるわけであり、かつ厚生年金の給付が賃金所得に比例しているということであるので、将来を考えれば、ますますサラリーマンの所得の不平等が年金給付においても不平等となる。要するに、本来民主主義の社会で人々の流動性、階層の流動性とか、色々な意味で流動性を高めていった方がよいと考えられる中で、所得階層が固定化するということが生じる可能性がある。その中で年金というのがどのような役割を果たしているのかということを図表13でもう少し細かく分析している。実際に見てみると、 G_i というのが相対ジニ係数といって、ジニ係数全体の中で色々な要素で相対ジニ係数を合算すると国全体のジニ係数になるという分解の方法である。相対ジニ係数というのは全体のジニ係数が、例えば1981年では0.31であったが年金給付の相対ジニ係数は0.41であり、これは橋本俊詔教授（京都大学経済学研究所）が指摘しているように所得の不平等化傾向は年々大きくなっているということで、81年0.31、93年0.364、96年0.362となっている。93年と96年を比べると、これは所得再分配調査に基づいた分析であるが、国全体のジニ係数としては横ばいになっている。その中で相対ジニ係数を見ると、年金給付は国全体のジニ係数よりも若干大きい。81年は国全体が0.31、年金が0.41であり、かなり大きかった。93年は86年の年金改革で、満額の年金をもらえるようになる被保険者期間を延ばすというような改革があり、また基礎年金の金額が引き上げられたこともあり、再分配効果が上昇した。国全体のジニ係数が0.364に対して年金の相対ジニ係数が0.387、96年を見ると、国全体のジニ係数が0.362に対して年金の相対ジニ係数が0.373。年金が不平等をもたらす根本的な理由かといえどそうではないが、やはり国全体のジニ係数と比べると、年金給付だけを取って見たジニ係数は大きくなっている。

図表 12 所得源泉別に見たジニ係数の要因分解

1981 年						
GINI	0.34448	1: 雇用者所得	2: 事業所得	3: 農耕畜産所得	4: 財産所得	5: その他の所得
R _i		0.76047	0.12974	0.03017	0.13667	0.02339
G _i		0.38893	0.41098	0.40709	0.56741	0.48514
S _i		0.81968	0.83604	0.41879	0.62827	0.31794
I _i		0.70377	0.12940	0.01493	0.14143	0.01047

1993 年						
GINI	0.37897	1: 雇用者所得	2: 事業所得	3: 農耕畜産所得	4: 財産所得	5: その他の所得
R _i		0.94442	0.10417	0.01399	0.11012	0.00228
G _i		0.36083	0.49334	0.60754	0.66456	0.47787
S _i		0.95434	0.61575	0.17002	0.28427	0.12348
I _i		0.85815	0.083503	0.00381	0.05489	0.00036

1996 年						
GINI	0.37427	1: 雇用者所得	2: 事業所得	3: 農耕畜産所得	4: 財産所得	5: その他の所得
R _i		0.96139	0.11161	0.01543	0.06946	0.00273
G _i		0.35140	0.52156	0.64608	0.67889	0.43428
S _i		0.96400	0.61861	0.15797	0.23039	0.13225
I _i		0.87014	0.09622	0.00421	0.02902	0.00042

注) 1. R: 要因分解されたジニ係数と当初所得のジニ係数の相関指標, G: 要因分解されたジニ係数指標, S: 要因分解された所得の平均額と当初所得の平均額の比率, 各変数に付された数字は次の所得源泉を表す。1: 雇用者所得, 2: 事業所得, 3: 農耕畜産所得, 4: 財産所得, 5: その他の所得。

2. R_i, G_i, S_i, I_i の添え字 i は要因分解するそれぞれの構成要素 1 から 5 を示す。

出所: 図表 10 と同じ

図表 13 公的再分配所得のジニ係数の要因分解 (全世帯・年齢計)

1981 年							
GINI	0.31654	1: 当初所得	2: 租税	3: 社会保険料負担	4: 年金	5: 医療給付	6: その他の移転
R _i		0.93474	-0.80770	-0.68794	0.10871	0.41612	0.04554
G _i		0.34448	-0.60008	-0.32243	0.41033	0.68974	0.49889
S _i		1.04305	-0.10354	-0.068607	0.17421	0.12325	0.11753
I _i		1.06188	-0.15854	-0.048076	0.024550	0.11175	0.00844

1993 年							
GINI	0.36406	1: 当初所得	2: 租税	3: 社会保険料負担	4: 年金	5: 医療給付	6: その他の移転
R _i		0.95126	-0.80572	-0.77442	0.02578	0.41146	0.00980
G _i		0.37897	-0.59403	-0.36222	0.38742	0.66970	0.63967
S _i		1.11510	-0.11850	-0.083016	0.27112	0.13958	0.07828
I _i		1.10802	-0.15579	-0.063964	0.00744	0.10565	0.00135

1996 年							
GINI	0.36217	1: 当初所得	2: 租税	3: 社会保険料負担	4: 年金	5: 医療給付	6: その他の移転
R _i		0.93319	-0.73236	-0.63746	0.042762	0.42888	0.01251
G _i		0.37427	-0.59393	-0.38536	0.37343	0.66494	0.59582
S _i		1.09769	-0.11265	-0.087115	0.30226	0.14723	0.08668
I _i		1.10802	-0.13529	-0.059087	0.001333	0.11593	0.00178

注) 1. R: 要因分解されたジニ係数と当初所得のジニ係数の相関指標, G: 要因分解されたジニ係数指標, S: 要因分解された所得の平均額と当初所得の平均額の比率, 1: 当初所得 = 雇用者所得 + 事業所得 + 農耕畜産所得 + 財産所得 + その他の所得, 2: 租税, 3: 社会保険料負担, 4: 年金, 5: 医療給付, 6: その他の社会保険所得移転 (生活保護を含む)。

2. R_i, G_i, S_i, I_i の添え字 i は要因分解するそれぞれの構成要素 1 から 6 を示す。

出所: 図表 10 と同じ

ここからが価値判断の問題であるが、社会保険としての厚生年金を維持するために加入のインセンティブが必要であり、それを報酬に比例した形で行うというように考えるか、それとも厚生年金を再分配の手段として考えるか、この点が争点になる可能性がある。

次に医療給付に関して見ると、「所得再分配調査」というのは医療給付についてはある算定式があり、現物給付をしたかのごとく金額表示する。所得再分配調査は国民生活基礎調査の付帯調査として行うが、保健所の保健婦が家庭を訪問して、どのような診療行為・診療内容を毎月受けたかを聞き取り調査し、それを統計情報部で診療報酬定数等に基づいて金額表示する。医療給付の額、所得に直した医療給付の額を計算してみると、1981年に、国全体でジニ係数が0.31、医療給付の相対ジニ係数は0.68、96年の調査で国全体のジニ係数が0.36、医療給付は0.66である。これはやはり、高齢者、若年者、あるいは所得の高さに関係なく、アクセスがユニバーサルにあるということが影響していると考えられる。ドイツでは所得の高い人は医療保険をコントラクトアウトして高い保険料を払って民間保険に加入する。日本ではドイツと異なり、高いお金を払って高度な医療を受けるというシステムではなく、所得の高い人もユニバーサルに医療を受診することができる。かつお金があって、ある程度健康で、何度も病院に行って診療を受けるということもあり、歯止めがない。言い方が良くないかもしれないが、医療負担を上げて医療費を抑制しようということが正しいとするならば、そのような議論はある意味では正しい。要するに、分配の不平等に医療給付が寄与することになってしまっているのかもしれない。

年金の問題と医療の問題は、ジニ係数を介すると、このようなところで関係している。とにかく、年金は年金の専門家が、医療は医療の専門家が、子育て支援は子育て支援の専門家が話をする。特に子育て支援の場合は、心理学者や医師の話も大切なかもしれないが、今まで年金・医療・子育て支援等を連結して経済学者がもの申すことが余りなかった。それぞれの専門分野があり、年金の場合だと年金数理の専門家がいて、経済学者の話はもっともだがそれは年金保険数理の点からいうと無理であるという話があったかもしれない。しかし、日本の経済の長期展望を見て、経済成長率が下がり、国民負担率が上がり、技術革新がなければ社会保障給付費を

賄うだけの社会保障の収入がないというような、ある意味では危機的な状況の中で、経済学者のものの考え方や経済学者のコメントというものがもう少し尊重されなければいけないと思う。ただし、いわゆる個別の考えではなく、経済学者の良いところ、つまり市場のメカニズムをよく知っていて、あの動きとこの動きというのがよく見渡せるというところを活用する必要があると思う。そのようなことができればよいと考えて、この図表 13 を少し細かく説明した。

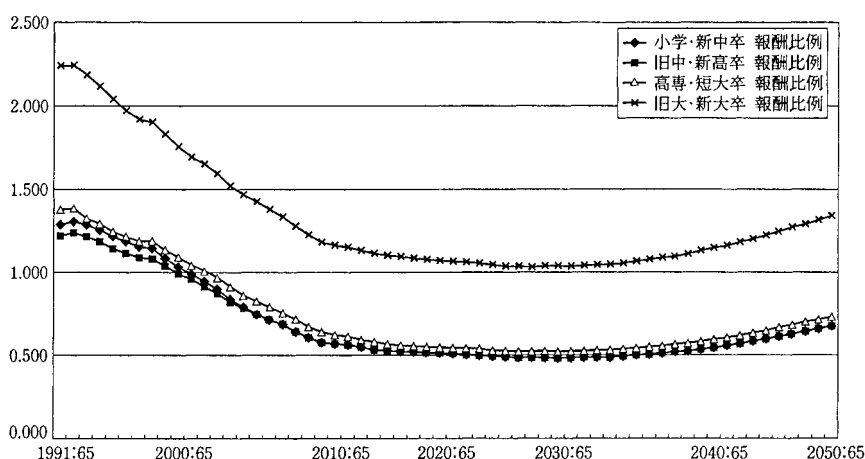
年金に話を戻すと、世代間格差と世代内格差をどのようにするかであるが、世代間格差というのは図表 14-2 に、「厚生年金の生涯平均収益率」のグラフがある。確かに、世代間の負担の不公平が昔の年金制度にはあったのは事実であるが、最近 2 回の年金改革により給付乗率を改正し、満額の年金を受けるための被保険者期間を改正したり、色々改正している。また基礎年金のあり方も改正している。こうした措置により、世代間の公正を長期的に見ると、段々と不公平が是正されている。この厚生年金の生涯収益率というのは、報酬比例部分と基礎年金の部分についてモデル年金をもらえる被保険者期間があり、被保険者期間に納める平均賃金に対して公定の保険料率を掛けて得た拠出金を分母として、60 歳から平均余命の間までに受け取る年金受給額から前述の拠出額を引いたネットの金額を分子にして割り算をしたものである。そうすると、先ほど話をした学歴間格差、あるいは賃金所得の格差が、報酬比例部分は非常に大きく、それに対して基礎年金の方はそれが逆転する（図表 14-1、14-2）。この両者を含めて見たのが、図表 15 である。これは 99 年の年金改革に基づき計算しているが、99 年の年金改革は生涯平均収益率が昔の人ほど高かった。その意味では、昔の人は払ったものよりも多くのものをもらっているので、不公平であるという議論が成り立つ。91 年に 65 歳になった人も 2000 年で 65 歳になる人も、その意味では払ったものよりも多くのものをもらうことになるが、段々その倍率が下がっている。問題は、1 を下回るところであり、マイナスにはなっていないが、収益率がどんどん下がっていく、いわゆる「持ち出し」の部分である。ただ、「持ち出し」の部分がある中で、学歴の高い人は相対的に得をすることになっている。これを不公平とみるか公平とみるかは価値観の問題でもある。これを不公平である、あるいは公平性の観点から修正した方がよい、つまり分配の観点から徹底する、学歴が高くて所得の高い人から、たまたま学歴が短くて所得も低い人の方へ

移転する必要があるとするならば、果たして今の年金改革のフレームワークの中でどのようになるのか。根本的なリストラクチャリングがあるかもしれないが、それをしないで現行の厚生年金のフレームワークを修正しながら可能かどうかを計算してみた。結論だけ話をする、1999年の保険料上昇スケジュールを前提として、大卒の人の平均収益率が中・高卒の人の平均収益率より低くなって再分配効果が現れるように報酬比例部分を一律に削減するとすれば、それは図表16ようになる。報酬比例部分が厚いので、基礎年金の再分配効果に期待してこのような改革をやろうとすると、報酬比例部分の6割カットということになってしまう。ただし、これは保険料の上昇スケジュールが100%予定通り行われることも仮定しているため、結果的には実は厚生年金の財政収支に大黒字が生じる。黒字になった場合は保険料を引き下げればよいのであるが、保険料を引き下げることをするということは、逆に何度も何度も繰り返し計算をしなければいけない。これをしてみたのが図表17、18である。報酬比例部分を順次カットしていき、その場合財政収支の黒字が出る。財政収支の黒字が余り貯まらないように保険料率を順次引き下げてゆく。これを刻みをつけて何度も繰り返し計算すると、報酬比例部分を、学歴が長くて所得が高い人の報酬比例部分の削減を30%、その次に所得が高い人を15%カット、そうすると高所得層の内部収益率が一番低くなる。99年の年金改革の保険料上昇スケジュールは最終的に26.5%まで行くが、このケースでは保険料上昇の達成85%であり、15%ほど保険料率が下がる。拠出が減るのでネットの給付額が増える。このため平均収益率が、どの階層もほとんど1を超えるようになる。今度報酬比例部分をもっとまばらに削減して、報酬比例部分の削減率を、低所得階層から順に10%、20%、30%、40%としてみると、保険料の上昇スケジュールは75%になるが、報酬比例部分が急激に下がるので、平均収益率は図表17のケースよりは1を下回る部分が若干長くなる。報酬比例部分を動かして、分配の公平性を実現すると同時に生涯平均収益率で見たどの人たちの収益率も上げるという綱渡りをしなければいけない。これはかなり難しい。ただし、ある程度再分配ということが必要であるとみなせば、コンピューターが発達した時代であるので、もっと綺麗なプログラムを作り計算を繰り返して図表17のような綱渡りをもっともっと模索して行ってもよいのではないかとと思う。誰も、どのコホートも損をしない、しかもどの人のコホートも生涯平均収益

率は大体同じようなところに行く、けれども学歴に基づくような、その他の要因かもしれないが、所得格差が死ぬまで影響を及ぼさない、引退後については所得の再分配効果が作用して、たまたまお金を沢山持っている人から所得移転を行って、どんな低所得層の人々についてもある程度の生活水準を保障するために年金給付が引き上げられるようなシステムがあってもよいのかもしれない。

以上が年金の問題点と将来の姿についての個人的な見解である。

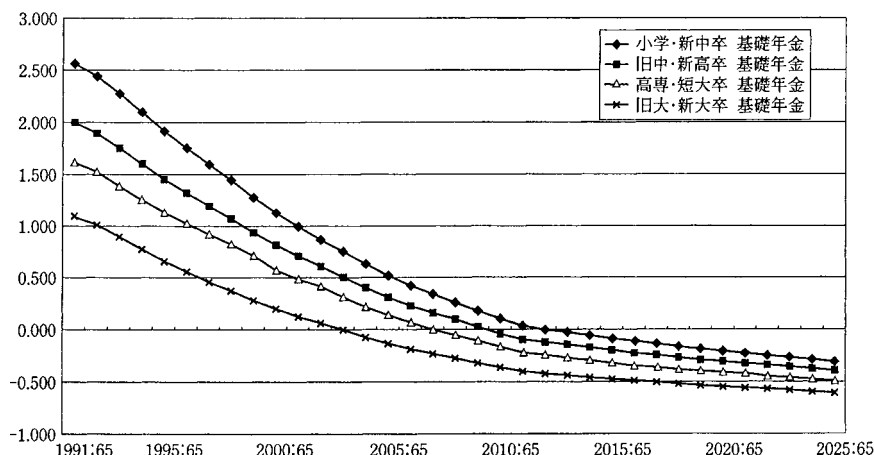
図表 14-1 厚生年金の生涯平均収益率（報酬比例部分・男女計）



注) 1999 年の年金改革による保険料上昇スケジュール達成度 100%，報酬比例部分削減 0，0，0，0%。

出所：図表 10 と同じ

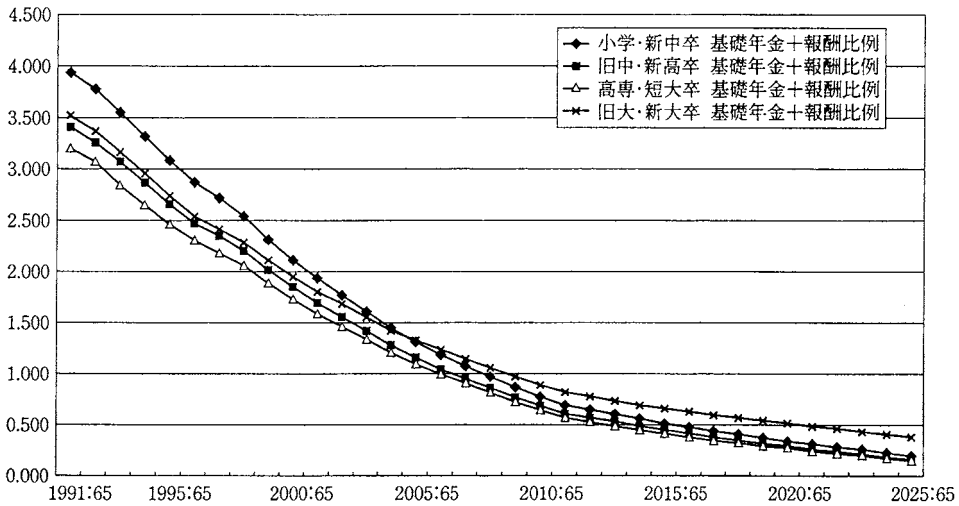
図表 14-2 厚生年金の生涯平均収益率（基礎年金・男女計）



注) 1999 年の年金改革による保険料上昇スケジュール達成度 100%，報酬比例部分削減 0，0，0，0%。

出所：図表 10 と同じ

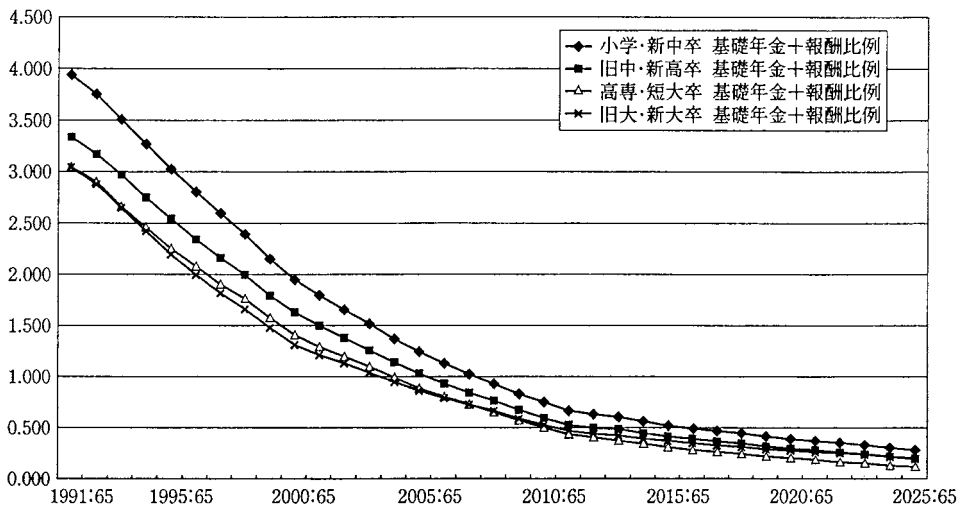
図表 15 厚生年金の生涯平均収益率（報酬比例部分＋基礎年金・男女計）



注) 1999 年の年金改革による保険料上昇スケジュール達成度 100%, 報酬比例部分削減 0, 0, 0, 0%。

出所：図表 10 と同じ

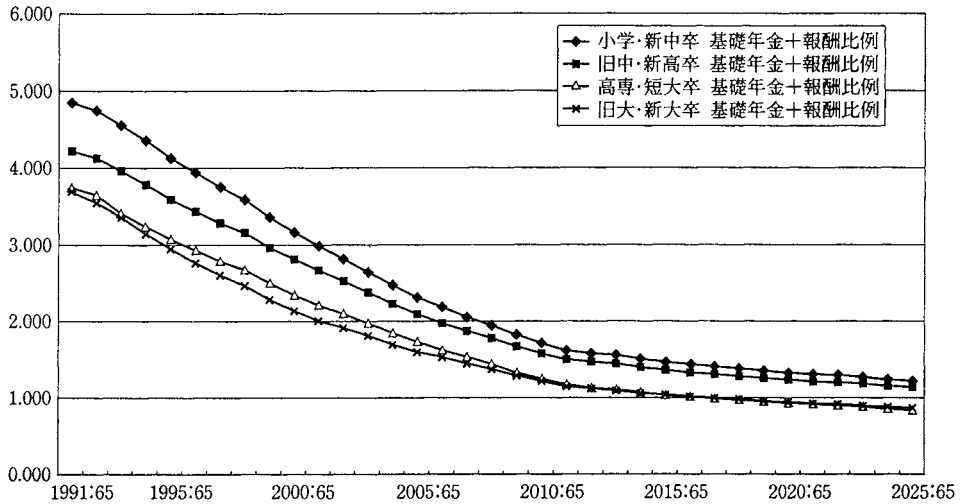
図表 16 厚生年金の生涯平均収益率（報酬比例部分＋基礎年金・男女計）



注) 1999 年の年金改革による保険料上昇スケジュール達成度 100%, 報酬比例部分削減 60, 60, 60, 60%。

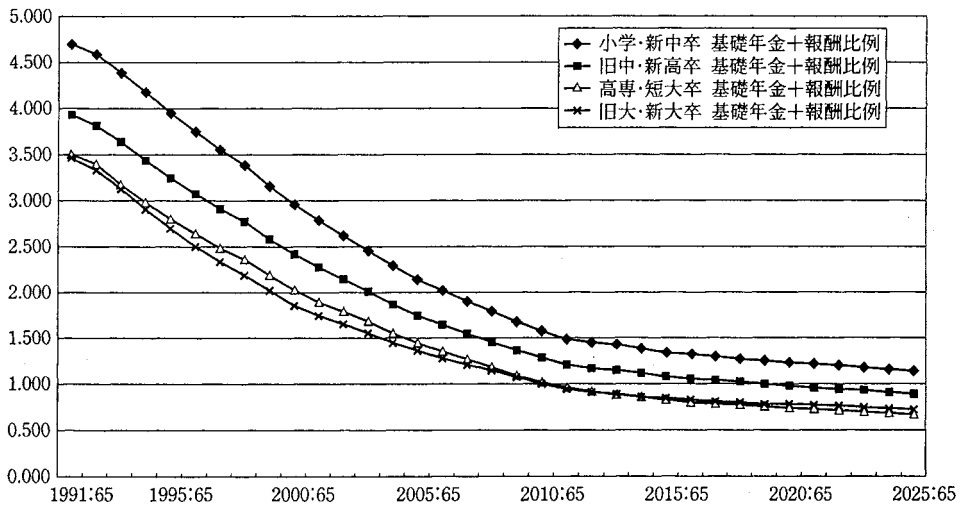
出所：図表 10 と同じ

図表 17 厚生年金の生涯平均収益率（報酬比例部分+基礎年金・男女計）



注) 1999 年の年金改革による保険料上昇スケジュール達成度 85%，報酬比例部分削減 0，0，15，30%。
出所：図表 10 と同じ

図表 18 厚生年金の生涯平均収益率（報酬比例部分+基礎年金・男女計）

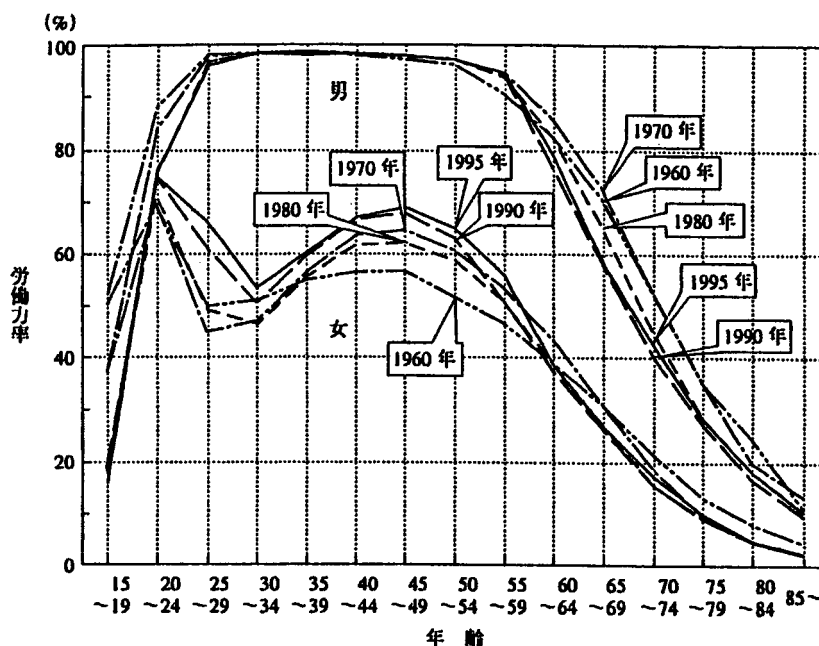


注) 1999 年の年金改革による保険料上昇スケジュール達成度 75%，報酬比例部分削減 10，20，30，40%。
出所：図表 10 と同じ

4. 子育て支援策の効果

子育て支援政策の効果、労働市場の流動化を数字で見る必要がある。まず、女性の労働力の問題部分というのは、よく知られているようにM字型労働力率である。やはり、日本的労使関係、年功賃金制、終身雇用、安定的労使関係というのは技術革新が次から次へと行われて、その技術を企業が保有していて、外部労働市場と内部労働市場がはっきり分かれている場合については終身雇用でその技術者を確保する、従業員定着を図るということではメリットがあったのかもしれない。しかし、なかなかそのような状況にもならないということになると、労働市場の流動化をもっと進めた方がよいということになる。少なくとも技術革新の問題というのは先ほどの社会保障・財政あるいは日本経済のパフォーマンスに直結する問題であると同時に従業員の雇用管理のあり方をどうするのかということに直結する問題であると考えられる。少なくとも、今まで日本的雇用慣行というのが色々な批判がある中で大筋機能してきた結果、男女間で就業行動と雇用管理の姿が違う実態がある。それを端的に表しているのが図表19にあるように年齢階級別労働力率の男女間格差、よく言われている女性の年齢別に見た労働力率のM字型カーブである。

図表 19 性・年齢別労働力率；1960年～95年

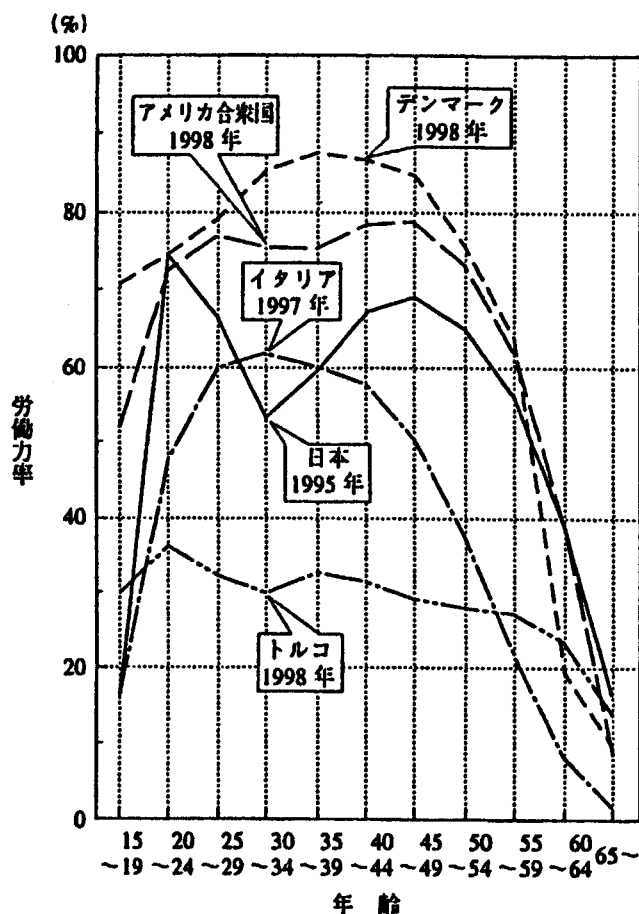


出所：国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集 2000年版』

ただし、労働力率の水準に注目してみると、男性のいわゆる働き盛りの人たちの労働力率は天井に張り付いていて動きがないが、女性は1960年、70年、80年、90年、95年と見ると、60年は非常にボトムであるが、70年、80年のレベルよりも90年、95年の方が平均的に見て労働力率が高くなっている。そういう意味では女性の社会進出、労働市場への進出は続いている。

M字型労働力率というのは世界的に見てどのような特徴を持っているかというと、先進諸国の中では、図表20のように、デンマーク、米国、イタリアはいわゆる「釣鐘型」である。男性のように働き盛りの年齢で天井に張り付くということはないが、釣鐘型をしている。一方日本の場合はM字型をしている。失業率の非常に高いイタ

図表20 年齢別にみた女性の労働力率（国際比較、最新年）

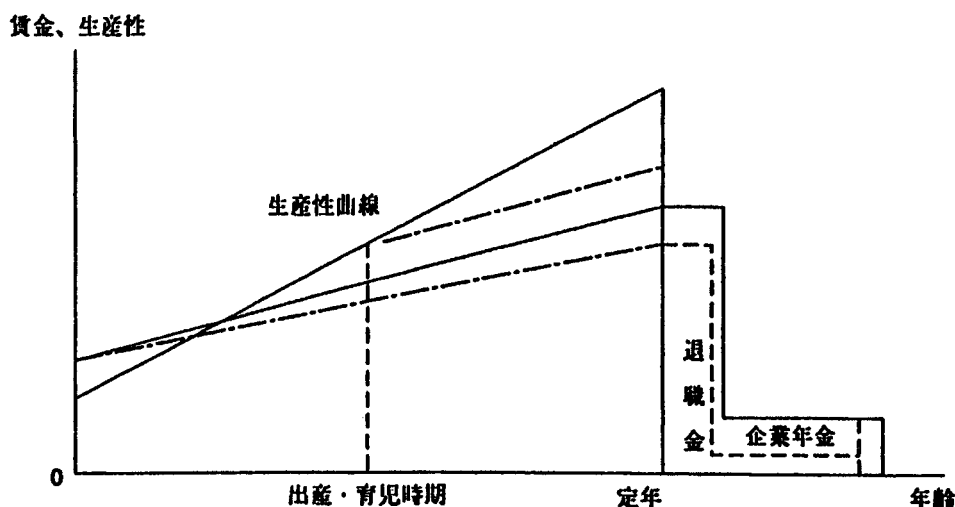


出所：図表19と同じ

リアよりも、30代前半では労働力率が低い。面白いのは、イスラム諸国のトルコではM字型にはなっていない。これはもちろん産業構造がまだ第一次産業、農業の比重が高いので、このような形になっているということかもしれない。イスラム社会の中でも、年齢階級に関係なく働く社会がある。

次に日本の女性の労働力率のM字型カーブがあると、なぜ賃金格差が生じるかについて説明したのが図表21の年功賃金プロファイルである。よく知られているように、これはラジアが描いた有名な図であるが、若い時は熟練がなく生産性が低いが生産性よりも高い賃金を支払い従業員定着を図り熟練させて生産性を高める。引退に近い時期では、生産性は高いが先払いした賃金を取り戻すために生産性よりは低い賃金であるが右上がりの年功賃金体系である。最近は年功賃金プログラムが修正されて、退職金や企業年金を含めて生涯の生産性と支払われる賃金の収支がバランスする。女性の場合は、生産性曲線が屈曲する。出産・育児の時期に全ての人が働くわけではない。デンマークでさえも生産年齢人口で特に働き盛りの女性の労働力率が9割にはっていない。米国でも20歳代から40歳代では8割弱の人たちしか働いていない。そういう意味では、どの世界でも女性が結婚・出産・育児の時期には労働市場から退出するということがある。そのようなライフイベントがあるということを企業が予測するならば、当然それは平均的に見て生産性が低いとみなし、

図表 21 年功賃金プロファイル



出所：金子能宏氏作成

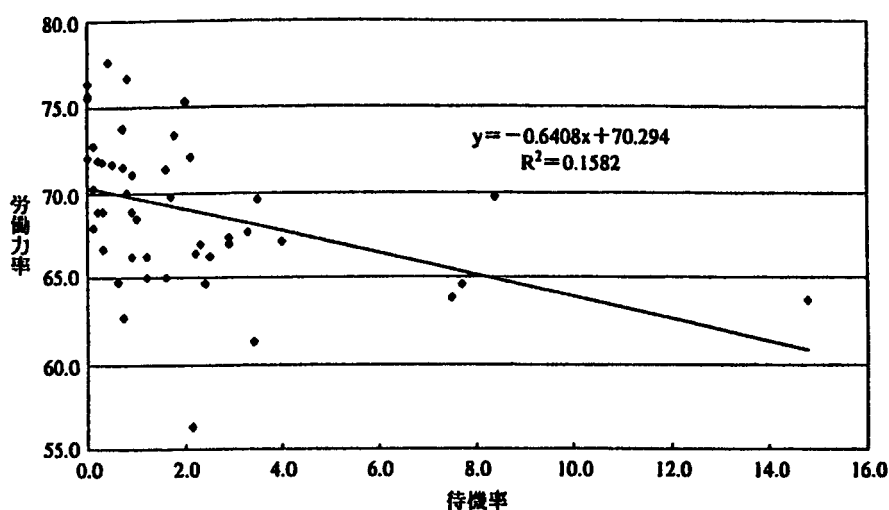
生産性曲線が男性の曲線に比べて破線のところに落ちるので、ラジアのこの仕組みが正しいならば男女間賃金格差は生じる。これは退職金にも企業年金にも反映されざるを得ないであろう。これは経済学的に見て、経済の効率性からいって当然である。余りラジアの曲線を男女間別に描くということも行われていない。これはあたかも経済学者が男女間格差を肯定するとして批判されるのを避けるためかもしれない。しかしこのような事実をはっきりと認める必要がある。女性の年金に関する議論はフェミニストとそうでない人たちの議論の場ではなくて、経済学的に考えると分配の公平性と世代間の公平性を両立させることが今後の年金改革の方向性であると考えれば、明らかに経済学的に考えて破線の部分の女性の退職金と企業年金の部分と直線で描いた男性の退職金・企業年金と格差がある。この格差を埋めるのを遺族年金で行うか、それとも女性の年金と男性の年金とを一人一人の年金に分割させておいて、分配政策でくっつけるのか。伝統的な家族観の人で、男性を主、女性を従と仮に考えるとすると、この格差の部分は遺族年金で補う、あるいは加算給付制度で補えるではないかという考え方もある。それについて、やはり女性と年金の研究会で別の立場もあるかもしれないからといって議論がされる。根拠を経済学的に明らかにした上で議論を行うべきであると考え。このような男女間格差を、もっと厳密に経済学的に考えることが必要かもしれない。

実際に男女間格差があるが、その中で女性の働く意欲は非常に大きい。ただ働きたいと思っても、保育所が足りなくて待機児童が生じている。地方では工場が閉鎖されて保育所の定員が割れている。一方都会では保育所の定員が足りなくて、待機している児童がいる。待機児童率と女性不労働力率の関係を簡単にプロットして、線形で回帰分析したのが図表 22-1、22-2 である。明らかに右下がりである。先ほど M 字型カーブのボトムになったところ、労働市場から退出している女性の割合が高いところ、つまり 25 - 29 歳、30 - 34 歳の両方共に右下がりである。現在は子供の数が少なくなっているの、待機率自体が左によっているが、このようなことが言える。

問題はまた経済学に戻るが、子育て支援政策を支援すると出生率が下がるかもしれない。それは、新古典派経済成長モデルでは、経済成長率が上がると、1 人当たり資本ストックが減少して長期的な生産資源が減るために経済成長率は下がると言

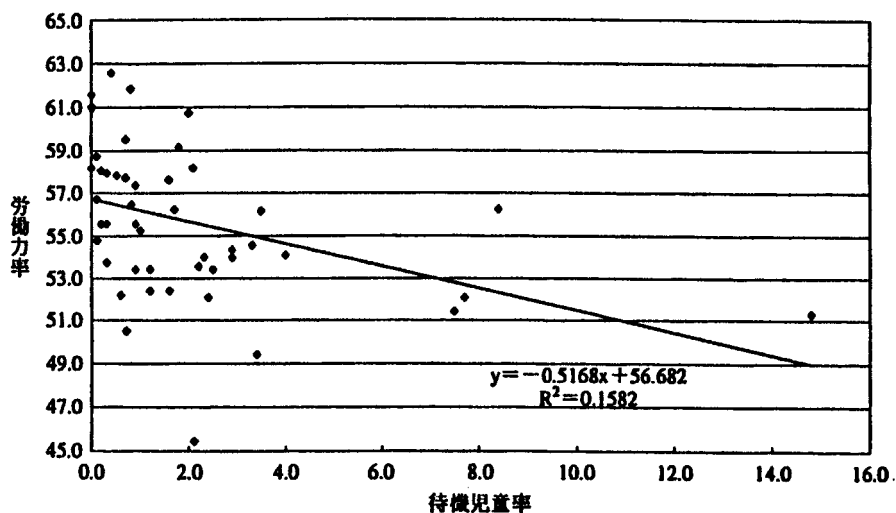
われており、発展途上国の方の成長率が低くて先進諸国の成長率が高い一つの理由としてこの理論が挙げられている。先進諸国では子供の数が減る、あるいは人口成長率が低いから資本ストックがよく貯まり、先進国では成長率が高く、そうでない発展途上国の成長率は低いという理由である。

図表 22-1 保育所待機児童率と労働力率の関係（都道府県別 25～29 歳）



出所：金子能宏氏作成

図表 22-2 保育所待機児童率と労働力率の関係（都道府県別 30～34 歳）



出所：金子能宏氏作成

この理論については、ローマー等が子供の数が減ると労働人口が減り、労働市場において技術者になる人の数も減るので、それが将来の経済成長率を下げる要因になると指摘している。ローマーが今述べたようなルートで生産年齢人口がある一定水準以上ないと内生的経済成長モデルにおいて成長率が先進諸国の方が優位であるということは成り立たなくなると主張している。ただ、単に技術者が天から降ってくるわけではないので、ローマーの内生的成長モデルに対して人的資本蓄積を入れて今の内生的成長モデルが発展してきている。

今述べたような、グループの外部経済効果を考えて内生的経済成長モデルを少し修正し、子育て支援政策が成長率を引き上げる、子供の数を増やすと同時に、子供の質も高くなり、教育の外部経済が生産部門に影響を及ぼすとどのようなことになるかということで内生的経済成長モデルを作成した。

分析の結果は図表23にあるが、二兎を追うことができるということを内生的経済成長モデルのある一部の計算結果が示している。図表23の一番左端の一番下の分母は dgn で、分子が dgy 。人口が成長するが、それが新古典派の経済成長モデルを修正した内生的成長モデルでは、 y という国内総生産の成長率を高める、人口も高めるけれども成長率も上がるという状態が、あるパラメーターの範囲では実現するということを示している。新古典派の成長モデルでは、このようなことは絶対生じなくて、全て人口が増えると1人当たり貯蓄が減り、1人当たりGDPが長期的には減るという、いわば思考が一直線である。しかし、内生的成長モデルでは色々なルー

図表 23 子育て支援策の効果が人口成長率と経済成長率に及ぼす影響

$\beta < \Omega$ $0 < \frac{dgn}{db}$		$\Omega \leq \beta$ $\frac{dgn}{db} \leq 0$
$0 < \frac{dgn}{db} < \omega$ $\frac{dgy}{dgn} > 0$	$\frac{dgn}{db} \geq \omega$ $\frac{dgy}{dgn} \leq 0$	$\frac{dgy}{dgn} \leq 0$

注： $\Omega = \theta(b_t) A'(b) \left[r + 1 / (1 - \sigma) A(b_t)^{1/(1-\sigma)} \right] + \theta'(b_t) \phi$.

$\omega = \left[\beta (1 - r) A(b_t) \right]^{1/(1-\sigma)} (1 + g_n)^2 / (1 + g_n(1 - \sigma)) \Phi$.

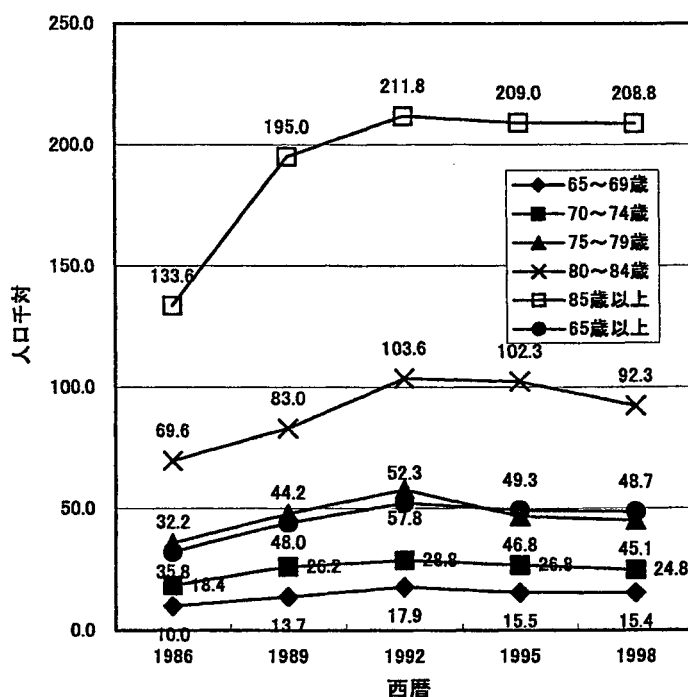
出所：金子能宏氏作成

トがあり、このような結果になる。だから、現在は予定子供数と実際の子供数が乖離しているが、子育て支援により予定子供数が生まれるようになる。そうすると、新古典派の下では成長論の観点から経済学的にそれは批判されるものであったが、逆にあるパラメーターの組み合わせ次第では、それは長期的な成長を促すということで二兎を追うことは可能である。

5. バリアフリー施策の効果

更に、バリアフリー施策によっても二兎を追うことは可能となる。「バリアフリー化の社会経済的評価の確立へ向けて」(『国土交通政策研究 第3号』2001年6月、国土交通省国土交通政策研究所)のエッセンスだけ説明すると、図表24は厚生労働省がまとめた年齢階層別要介護老人の比率の推移であるが、このように要介護状態、

図表 24 在宅の年齢階層別要介護率の推移

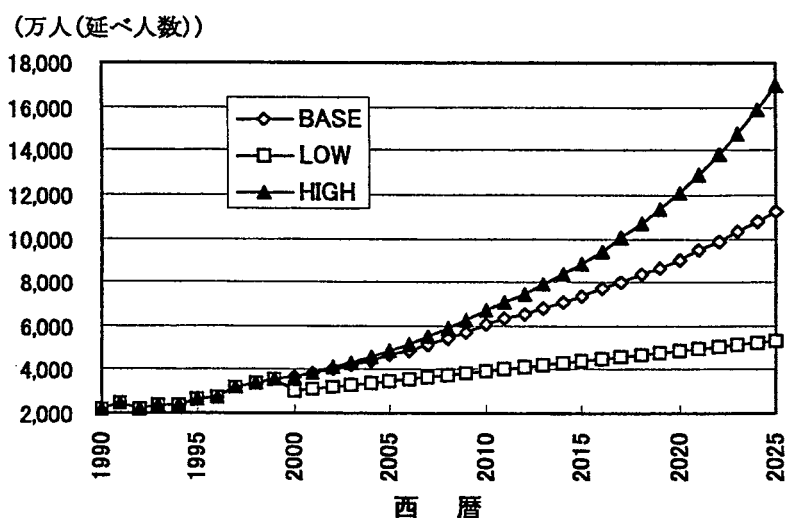


出所：国土交通省『国土交通政策研究第3号』(2001年6月)

特に85歳以上で人口1,000人当たりの要介護状態は高止まりしている。一つは、リハビリテーションの技術が上がっているため要介護にならずに済んでいるので比率が上昇していないという側面もある。

そこでバリアフリーになると、要介護の人が外に出ることができるので、本人や家族揃って食事や旅行ができるようになる。観光というのがバリアフリーになり、交通のバリアーが取り除かれる、消費のバリアーが取り除かれる。その中で実際に時系列でデータが入手できるのは消費であるが、バリアフリー施策をすると高齢者の消費が増えるということが言える。図表25であるが、これもマクロ経済モデルにより推計したものである。このモデルは、先ほどの加藤室長のモデルと、山本・佐藤モデルが持っている共通部分に、障害者雇用やバリアフリーが消費、観光等に及ぼす部分を取り入れた新しいモデルを作成したものである。ただし、バリアフリー施策をすると観光者数が増える。観光者数が増えるということは消費が増えることであり、貯蓄が減る。貯蓄が減るということは供給型マクロモデルなので資本ストックの減少を通じて将来のGDPが減少する可能性がある。一方、バリアフリーで通勤がし易くなるので障害者雇用が増える可能性もある。障害者雇用関数を推計

図表 25 バリアフリー施策が高齢者の国内観光者数に及ぼす影響の推移
(1999 年～ 2025 年)



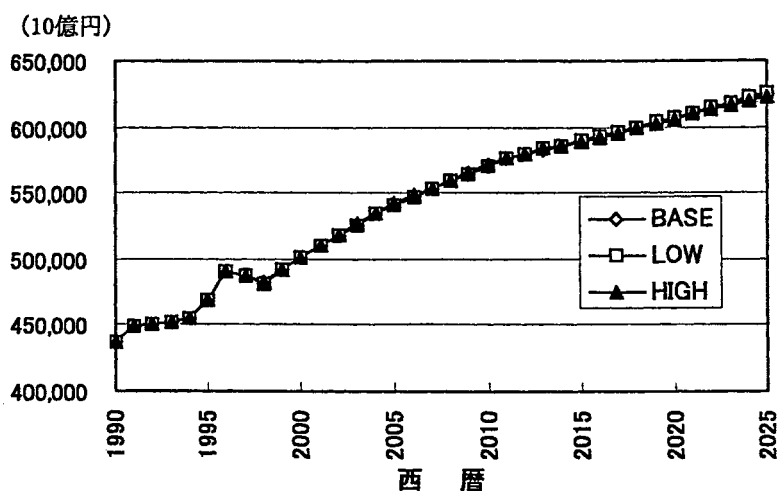
出所：図表 24 と同じ

してみると、確かにバリアフリー施策がある程度障害者雇用を増やす。このような点を考慮して、この雇用関数を組み込んだマクロモデルを作成し推計を行った。

基本的にこのモデルも長期供給型マクロなので、先に説明したように何もしなければ成長率は2%から1%にダウンしてくるはずである。また、消費が増えるだけであれば長期の生産性を下げる可能性がある。しかし、同時に障害者雇用が増加することにより、図表26にあるように、バリアフリーがうまくバランスすれば、過去の成長のトレンドを取り戻すことができる。つまり、これもまた二兎を追うことができるかもしれないということである。

マクロモデルに基づいて説明すれば以上のようになるが、人間の質が変わって、共同作業をもっと効率的に行うということも考えられる。また、子育て支援に関する要望の中で、97年に国民生活基礎調査の特別調査で女性に聴取した時に3割以上の人が、このような政策が実施されれば理想子供数を生むと回答した質問条項は、受験戦争の解消によるゆとりある教育、教育費用の軽減、学童保育であった。要するに、子供がすくすく育つような環境であれば就業形態に関係なく、パートの人も専業主婦も、まだ子供を産んでいない人も、35%から40%の人が実際子供数よりも予定子供数を産むと答えている。マクロモデルの中では、今説明したように人口推

図表 26 バリアフリー施策が実質国内総生産に及ぼす影響の推移 (1999 年～ 2025 年)



出所：図表 24 と同じ

計を所与として労働力人口をどう増やすかというルートで、障害者雇用、高齢者雇用、女性労働力率をいじるということであるが、理論的にやるとすると、今述べたような教育の外部経済、職業訓練とか人的資源開発の外部経済というのが日本経済に及ぼす影響も考えられるので、ルートはもう少し増えると思う。

社会保障の現状と問題点を考えると、ある意味では暗い面もあるが、暗闇の中にはダイヤモンドが埋もれているかもしれない。鉱山に行って掘ってみない限りはダイヤモンドは見付からないわけで、二兎を追うというダイヤモンドを見付けるためにもこうした地道なモデル作りとか、実証研究をやって行きたいと考えている。

(2001年12月7日：第7回委員会)

第4節 日本の将来における社会保障と国民負担

東京大学社会科学研究所教授 大澤 真理 氏

1. 「国民負担」とはなにか―「応分の負担」を考える際の留意点

(1) 社会保障制度審議会第3次勧告（1995年7月）

まず、「応分の負担」を考える際の留意点として、「国民負担」とはなにかということ若干説明する。この観点から一つ注目される文書は、社会保障制度審議会が95年に出した第3次勧告である。この勧告の中で社会保障制度審議会は次のように述べている。「たとえ社会保険料や租税といった公的負担が増大したとしても、社会保障制度が充実されるならば、個人負担、例えば、医療や社会福祉における利用者負担、民間保険の保険料、家族による扶養、介護、育児等の負担などや、福利厚生面での企業の負担等が軽減されることとなる。逆に公的負担を抑制すれば、個人負担や企業負担が増大する」。

通常、「国民負担」、「国民負担率」という言葉が使われるが、この勧告はそれを「公的負担」とあえて呼んでいる。そして、「公的負担」と「私的負担」（「私的負担」の中身は「個人負担」と「企業負担」）、この合計こそが国民生活を安定させるための費用という意味で、真の意味の「国民負担」であると捉えている。

しかもこの勧告は、「公的負担」の高低と「私的負担」の高低が逆相関する場合があることを指摘している。必ずというわけではないにしても、逆相関が強いのではないかと指摘している。この「個人負担」の中身を見ると、その中には当然金銭的な費用も含んでいる。しかし、家族による扶養、介護、育児等の負担というように呼んでおり、家事や介護、育児に費やされる時間と労力そのものを含んでいると読むことができる。つまり、よく言われる女性の不払い労働による負担、テマとヒマで負担をしていることも「個人負担」として着目しているわけである。

そして、租税と社会保険料の合計である「公的負担」の抑制を至上目標とする場合に、女性の不払い労働を重要な部分とする「私的負担」の増大を顧慮しないことにもなりかねないと、社会保障審議会は警鐘を鳴らした。

(2) コロラド大学 Steinmo 教授の指摘

この点で大変興味深いのは、コロラド大学 Steinmo 教授の主張である。教授は、2002年の春先に3か月ほど、私の勤務先に客員教授として滞在していたが、同教授が繰り返し強調していたのは、公的負担率が低い国で経済成長率が高いわけではないという点である。これは数量的に回帰分析が行われている。この意味で例外的であったのは、唯一80年代で、その頃に緩い逆相関があった、つまり負担が低ければ経済成長率が高いということがあったが、70年代、90年代を見れば相関はないということが教授の重要な指摘の第一点である。

それから、もう一つ、国民の国家への信頼や満足度というのは公的負担の高さに比例するということも大変強調していた。例えば、OECD加盟主要国の中で個人所得税が最も軽い国は日本と韓国であるが、その日本と韓国で国民の国家に対する信頼や生活の満足度は大変低くなっているということに注意を促していた。

このようなことを念頭に置いて、以下では90年代に取り組まれた社会保障構造改革について簡単に振り返ることにする。

2. 「社会保障構造改革」？

(1) 基本的スタンス

社会保障構造改革は、橋本龍太郎氏が総理であった時に一連の構造改革を提案して形作られたわけであるが、残念ながら社会保障制度審議会の警告にもかかわらず、まず公的負担率の抑制ありきというスタンスを取った。特に、97年に成立した財政構造改革法では、財政赤字も含めた国民負担率が50%以下という目標をまず設定した。そのために求められるのは社会保障のスリム化であるというスタンスであった。

平成10年版の厚生白書を見ると、社会保障構造改革の必要性として以下の点が挙げられている。

① 21世紀の本格的な少子・高齢社会における制度の安定的運営の確保

② 国民の需要の変化への対応

この点をもう少し読み込めば、そこでは少子・高齢化により社会保障費用が増大することと活力ある経済社会を維持するということが、トレードオフの関係にあるという認識が、政策的選択の大枠になっていた。そこで構造改革の方針として出て

きたものは要約すれば以下の項目である。最初に述べたように社会保障のスリム化という方向を向いている。

- 1) 制度横断的な再編成による全体の効率化—その際に年金、医療、福祉など縦割りになっている社会保障に「すき間や無駄、重複」が生じないように再編成し、効率化する。
- 2) 個人の自立を支援する利用者本位の仕組みの重視—情報開示等を進めることで個人のサービス選択を広げ、地域での自立した生活を支援するため在宅医療・介護等のサービス提供体制を整備する。
- 3) 公私の適切な役割分担と民間活力の導入の促進—「基礎的・基盤的な需要」に対しては公的に保障し、「上乘せ」については民間サービスの選択という役割分担を図り、規制緩和により民間活力の導入を促進する。
- 4) 全体としての公平・公正の確保—世代間の均衡、資産の有無の間の均衡を考慮する。

(2) 具体的な改革

以上のような項目が掲げられており、これに基づきいくつかの改革が行われたが、98年の夏の参議院選挙により橋本総理が退陣して、その後は6大改革も不明瞭となった。90年代に行われた改革というのは、構造改革の掛け声ほどには大きくなく、むしろ構造改革にとって90年代は「失われた10年」になったと考えている。

① 介護保険法の制定（97年）、実施（2000年4月）

ともあれどのような改革があったかを見ると、何よりも注目されるのは介護保険法が97年に制定されたことである。これは介護の社会化への、不十分ではあるが一步を示したものである。介護サービスに費用給付という形で給付が行われる。他方で家族介護に対する現金給付は、さんざん議論はされたが、制度化されなかった。その理由としては、家族介護に現金給付を行うとすれば、サービス基盤の整備を促すことが難しくなる。そして1ヶ月に何十万円という現金給付ではなく、当時考えられていたのは月に2万円程度の現金給付であり、その現金給付を受けて介護に当たるのは圧倒的に女性である。家族に対する女性による、ほとん

ど無償の介護が固定化されるおそれがあるということについて、高齢社会を良くする女性の会等、様々な有識者、団体等が介護保険法のデザインに対して意見を述べた結果、このような形態になった。

実施直前になり、ある政治家が、介護保険法を実施すると「子が親を介護するという日本の美風が損なわれる」とか、家事援助というサービスが必要なのかと意見を言って介入したために、当面保険料を徴収しないで給付をする等、社会保険としては大変変則的な出発をした。各種の調査によれば、実施後の介護保険制度では、利用限度額に対する利用額の比率で見た利用率は概ね4割台に止まっている。このような状態であり、厚生官僚も、低位均衡のおそれがあると懸念しているところである。使いたいサービスが、使いたいタイミングでなかなか使えないために、ニーズはあっても利用額が限度額に満たないという状況が見られる。

② 少子化対策

少子化対策については、97年10月に人口問題審議会が「少子化に関する基本的考え方について」という報告を出して次のように分析及び基本的な対応を述べている。

『少子化の要因は未婚率の上昇である。この問題に政策的に対応する上では、「固定的な男女の役割分業や雇用慣行の是正と、育児と仕事の両立に向けた子育て支援」が「中核」となり、「とりわけ」「性別や年齢による垣根を取り払う新たな雇用環境を創出していくこと」が、「対応の基本」である』。

これを受けて平成10年版厚生白書は、男女が子どもを産み育てることに夢の持てる社会をという政策目標を掲げ、より具体的には「子育ての負担が母親のみに集中する状況が緩和され、両親が共に子育て責任を果たし、それを基本として、公的サービスや地域社会、企業における支援など様々な支援の中で、子どもが育まれる」ということで各種の対策を打ち出している。

ただし具体的に90年代に行われた改革というのは、97年に児童福祉法が改正され、いわゆる保育所の措置制度を廃止した。市町村の措置によって保育所に入所するという従来の仕組みを、保護者が希望する保育所を選択する仕組みに改めた。それから保育料の負担方式も、世帯所得に応じて負担するのではなくて児童

の年齢等に応じた保育サービス費用に基づき家計への影響も考慮して、負担する方式に変更した。この2点が児童福祉法改正の眼目であった。

その後2001年6月に出た小泉内閣の「骨太の方針」では、保育所待機児童ゼロ作戦が大きくクローズアップされている。

しかし1年経過したが、少子化に歯止めがかからないだけでなく、最も新しい人口推計によれば、遂に有配偶出生率が低下してきている。いままでの少子化がどのように進んでいたかという、有配偶率が落ちる、つまり結婚していない人が増えたために少子化が進んでいる。一旦結婚した人は、ほぼ2人から3人の2.1人ぐらいの子どもを生んでいるということでは、有配偶者の出生率は2.1の人口置換水準を維持していた。その意味で夫婦の出生力は維持されてきたが、2000年の国勢調査に基づいた新しい人口推計の結果、遂に有配偶出生率が低下を始めている。このことにより、合計特殊出生率は1.33というイタリア等と並んで世界でも最も低い数値になっている。それが、年金財政等の将来見通しにも一段と深刻な影響を与えている。

有配偶出生率の低下については、国立社会保障・人口問題研究所の方々が色々と仮説を立てているようであるが、まだどれが原因に該当するかは検証されていないようだ。その後研究は進めていると思うが、新聞等への発表もないし、年金審議会でも発表されていないので、5～6の仮説の中でこれであるというものは結論付けられていないと思う。その仮説の中には、不況の影響が大きいというものもある。有配偶出生率が落ちると少子化への歯止めがなくなるということが識者の間では心配されていたが、遂に現実のものとなってしまった。

③ 99年厚生年金法改正

90年代には、5年毎という通常のスケジュールで、94年、99年と2回年金の改正が行われた。99年については将来給付の2割カットを行った。他方で保険料率の引き上げについては政治の判断により凍結された。しかし、それで年金制度や老後の保障に対して信頼を確保したかという、むしろ逆であった。年金不安と共に年金不信を増幅したのであり、現在2004年の次期改正に向けて年金の改革のあり方が議論されている。

いまの年金制度は85年改革の結果であり、それ以降5年毎に財政再計算に基づく小さな改革を4回ないし3回半行った。その間の考え方は、将来人口推計がますます暗くなり財政見通しが悪くなるので、少しずつ給付は削る。その際に支給開始年齢を引き上げたり、あるいは物価スライドだけにするとか、賃金スライドを可処分所得スライドに変える。そして保険料率は段階保険料ということで、上げていくスケジュールがあり、それを少しずつ手直ししてやってきた。85年改革以降の改革は改革の名に値しない微調整とすることができる。改革の度に将来人口の見通しが外れているので、ますます不信を招き、そのことが明らかに1号被保険者の空洞化等につながっていると思う。今回の年金改革では抜本的改革が求められている。

(3)「失われた10年」？

このような動きについてまとめると「失われた10年」ということになってしまふ。まず財布の紐を締めるということから色々発想をしていくという、この改革路線が功を奏したかといえそうではない。むしろ不安が、消費不振等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の不安のために結婚を先延ばしする、あるいは子どもをもつことを先延ばしする・断念するということで、少子化を推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強めるというスパイラルを強めてきたのではないかと考えている。

家計研究の方でも消費不況が大きく取り上げられ、一体家計のどの消費が様変わりしているのかについて徐々に研究が出てきた。最近聞いた報告では、やはり90年代後半になり負担が重くなっているのは住宅ローン支払いの負担である。これも所得5分位の階層で分けていくと、1分位や2分位という貧しい層の住宅ローンの負担が増えている。今までは家を持っていないから家賃の負担であった人のところで住宅ローンの負担が増えている。それから民間保険に対する保険料掛け金の負担が増えている。これも家計が様々な形で必死になってリスクヘッジをしようとしていることの現れではないか。これらで消費が抑制されている。そのような意味で不安が消費不振につながっていると感覚的に言われていることは、裏付けられているの

ではないかと思う。

3. 安心と公正のセーフティ・ネットとは一年金に則して―

(1) 持続可能性を問われる年金制度

このようなスパイラルを、どこかで食い止めて逆転するためにはどうしたらよいか。一朝一夕に逆転するということはできないが、年金に則して、安心を回復する、それによりチャレンジを支援できるようなセーフティ・ネットを考えてみようということである。以下に述べるのは、神野教授が金子勝氏（慶應義塾大学経済学部教授）と共に提案している年金制度に則っている。

現状を年金制度に則して見てみると、持続可能性が問われる局面に入ってきている。最も新しい人口推計により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。古い人口推計による将来推計によれば21～22%程度に止まるとされていたものが、25%にも達するという推計になった。これでは運営や将来の給付に確固たる信頼を得ない限り維持することが難しい。

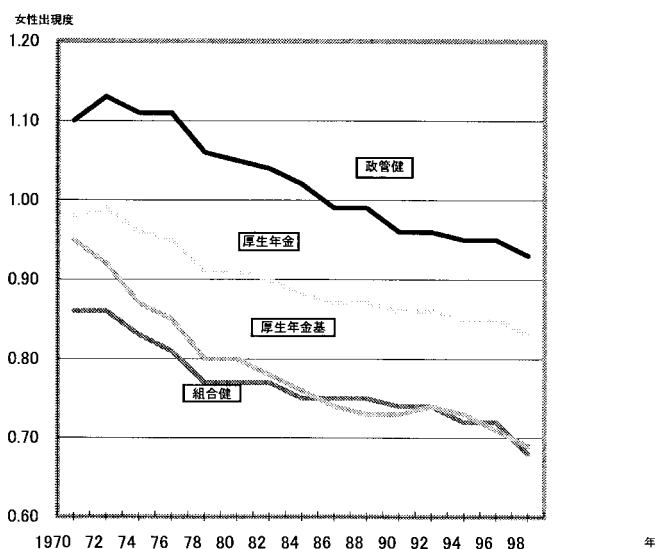
それから応能負担原則ということが社会保険に関しては通常言われる。つまり、負担と給付との関係がはっきりしているので合意が得易いと言われている。しかし、社会保険料の負担には逆進性があり、応能負担原則が徹底していない。2003年4月からは総報酬制が導入される予定であるが、逆進性が払拭されるわけではない。標準報酬最高限あるいはボーナスでも賦課する場合の最高限は残る。負担が高まらざるを得ない局面では、応能原則というタテマエと実際の乖離が問題になってきて、制度への信頼を維持することが困難になる。

更に、第1号被保険者（自営業、農業、学生等）だけではなく、被用者である第2号被保険者の空洞化も、この間、露になっている。それは、被扶養配偶者である、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ためである。この点は、男性でも例外ではない。新卒パート、新卒派遣というようなことも女性だけではなく、男性にも増えてきている。図表1「社会保険各制度の女性出現度の推移」は、政府管掌健康保険、厚生年金、厚生年金基金、組合管掌健康保険という社会保険制度の各制度について相対的な女性比率を表したものである。縦軸の女性出現度というのは、社会保険各制度における被保険者の女性

比率を雇用者の女性比率で割った数値である。いわば、女性の影がどれだけ濃いかを示している。1というのが雇用者の女性比率、現在40%であるが、それは年々変動しているので、その推移を表すために工夫したものである。中小企業を中心に組織され、給付及び負担において条件がいささか不利な政府管掌健康保険の制度には、女性が集中している。大企業中心の有利な制度には女性の影が薄いということが分かる。そして、いずれの制度の女性出現度も70年代半ば以降低下を示しており、全ての制度が1を下回っている。これは社会保険の適用を受けない労働者が女性に増えてきていることを示している。逆から言えば、制度の支え手になるのではなく、制度にぶら下がって働き生活している人が増えてきていることを示している。

個人の問題だけではなくて、事業所毎厚生年金から（偽装）脱退してしまうというケースもしばしば報道される通りである。また、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少なくない。そして高失業時代になってきて、失業や転職の間に届け出漏れになる等の事情も見逃せないと思う。

図表 1 社会保険各制度の女性出現度の推移



出典：『社会保障統計年報』、『働く女性の実情』各年版より、大澤氏が作成。「女性出現度」は、社会保険各制度の被保険者女性比率を雇用者女性比率で割った数値。

(2) 「男性稼ぎ主」＝「専業主婦」モデルの矛盾

年金については、いわゆる専業主婦モデルを取っていることの矛盾がますます大きくなっている。被用者の被扶養の配偶者であると保険料を徴収されることなく、基礎年金を受けることができる。専業主婦世帯の夫の所得は高いことが多いので、それよりは所得が大きい共稼ぎ、あるいは単身の世帯から、専業主婦世帯に逆補助金が払われているという状況である。

それから第3号被保険者の制度と所得税の配偶者控除制度が相俟って、結婚している女性が年収100万円前後以下の短時間低賃金の就労を選ぶように促される、誘導される、そのことが女性全体の労働条件を下方に引き下げるという効果も指摘されている。

また、遺族年金にも様々な問題がある。共稼ぎ世帯と専業主婦世帯について、世帯所得が同じであれば納める保険料も同額、受け取る年金も同額ということがしばしば言われるが、遺族年金まで含めると、専業主婦世帯の方が明確に優遇されている。もちろん専業主婦にもリスクがないわけではなく、離婚をすると、基礎年金すら危うくなる。離婚の翌日からでも基礎年金の保険料を自分で払わなければいけなくなるので、大変リスクが大きい。

このようなモデル、夫が40年間厚生年金に加入して、妻は1年も厚生年金加入歴がないという世帯を想定してモデル年金が設定されている。それはライフスタイルが多様化する中では不合理性を露呈しており、またライフスタイルの選択に対して中立的でないという問題が先鋭化してきている。

(3) 全国民が加入する一元的な年金を

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と共に、「男性稼ぎ主」＝「専業主婦」モデルの矛盾を克服する方策であると考え（この部分は、神野・金子理論の概要である）。

一元的年金という場合に、基礎年金と所得比例部分という2階建てではなく、1層として、全国民が同じ条件で加入する。財政方式は、賦課方式である。

拠出は総所得に比例させ、必要であれば経過期間には年金積立金も取り崩しながら、高齢者人口比率が安定していくのに伴い、マクロの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。

一言でいえば、スウェーデン式の年金である。つまり、拠出に応じた年金給付を行う（各人・各年の年金給付額を「拠出総額の現在価値÷予想需給年数」とする）。想定上の拠出建て年金である。ただし、所得スライドが付く。

このように所得比例にすると、低賃金であった人や無収入であった人は年金も低くなってしまうので、そのところには一般財源から補填して、物価スライド付のミニマム年金を付けるということが必要になってくる（給付額は、各人の拠出総額に緩やかに比例。ミニマム年金の財源は、資産所得の総合課税も含めた税制改正の上で、累進的所得税を税源とする一般財源から補填）。

一般財源から補填してミニマム年金を付けるということになると、再び専業主婦の扱いが問題になる。例えば年収2千万円の夫の妻が、自分自身は無収入であったからといって一般財源から補填されるミニマム年金を貰うことが果たして合理的かということである。これは夫婦については保険料納付記録を2分2乗するという仕方、まず社会に依存するよりは夫婦間で分けるのが合理的であり、多くの人の納得が得られ易いことではないか。

諸外国の制度を見ると、ドイツでは76年以来、離婚する時には婚姻期間に応じて年金を分割してきたが、2001年の年金改革で離婚しない場合にも任意で年金を分割できるようにした。英国では、99年改革により離婚時の年金分割を導入している。離婚した時だけ分割を認めるというのは、離婚を促進するきらいがあり、ライフスタイルの選択に対して中立でないという意味では、ドイツの改革が合理的であると思う。私は94年の秋にドイツに2ヶ月間行っていたが、その頃専業主婦の団体が、離婚した時にだけ自分名義の年金が貰えるというのは不当だという運動をしていると聞いた。これらに基づいて2001年改革が行われたのではないかと考えている。

それから、誰もが自分の年金を所得に比例して持つのであるから、遺族年金というのは選択制として、超過保険料を求めることにしてはどうか。

「9・6・4（クロヨン）」問題の悪影響がないかという点であるが、これについては自営業者の所得把握というのは、通常言われているほどには、困難なことではないという議論がなされている。

みなし確定拠出というこの方式によれば、支給開始年齢を一律に引き上げるという方法を取らなくても、事実上支給開始年齢をそれぞれ本人の選択により遅らせることができる。年金の受給開始年齢を早くしたり遅くしたりすることに伴う傾斜の付け方というのは、現状では、いわば恣意的である。早く受けることにした人の減額率は高すぎるのではないかという議論がある。この神野・金子年金の場合は、拠出した総額をある種の利回りで元利合計とみなしたものを原資としている。その総額を予想受給年数（受給開始から平均寿命までの年数）で割って年々の受け取り金額を出すという方式になっている。傾斜が恣意的になっていることにより、早く貰うことが損なのか、遅くなったら得になりすぎるのかという迷いが生じないシステムである。

また、全国民が加入する一元的な制度であるので、完全なポータビリティがある。そして拠出に応じた年金給付になっているという点では、拠出インセンティブをきちんと組み込んだ制度である。

(4) 税方式？ 民営化？ 育児支援？

以上が「神野・金子年金」の絶対的なメリットであるが、他の提案に比べた場合の相対的メリットはどうか。基礎年金部分を税方式にする改革を、実は現在の年金審議会では経営側と労働組合側が一致して提案している。しかし、間接税を所得保障の財源とするのは、不合理で非効率的である。何よりも、負担が現在軽い部分に負担を求めるべきではないだろうか。日本の租税や社会保険料負担をGDP比で見ると、個人所得税は主要先進国の中で最も軽く、立教大学の池上岳彦教授の推計ではGDPの5%から6%である。これは米国の半分の水準にすぎない。社会保険料は10%程度で、中位の水準である。米国よりは高く、欧州のいくつかの国と並ぶ負担率になっている。他方で消費税は、欧州諸国よりも低いけれども米国並みである。このようなことを考えるならば、負担が軽い個人所得税の部分により負担を求めるべきではないか。また、消費税負担は平均的には重くないが、逆進性を持っている。特に、比較的低所得で子育てをしている世帯、高齢無職世帯にとって、消費税負担は不釣り合いなまでに重くなるということを考慮しなければいけない。消費税率を引き上げて社会保障、とりわけ所得保障のファイナンスをするというのは、貧しい人

から取って貧しい人にまた給付するということであり、効率性の観点からはいかなものかと思う。

それから、年金の所得比例部分を完全積立方式に転換して、将来的には民営化したらどうかというプランがある。年金当局、事務方はこれについて、二重負担が330兆円生じるという問題を指摘している。近似の方策が実施された例としてサッチャー政権の年金改革を見ると、そこでは所得比例部分の適用除外条件を大幅に緩和するという形を採ったが、5年後の状況は、公的年金の加入者が1,200万人から750万人にまで減少した。同じ期間に認可個人年金の加入者は400万人増加したが、その75%は男性であった。つまり、公的年金は給付の点で以前より不利になったが、そこに取り残された人というのはどちらかというと恵まれないブルーカラーやとりわけ女性であった。

私的年金制度は国庫に対して負担をかけないかというそうではなく、巨額の租税支出を通常必要とする。税制上の優遇措置が与えられるということで、国庫に対しては大きな負担となる。

また厚生労働省に「女性と年金検討会」が設けられて様々な提案を行ったが、方向性としては良いものの中途半端である。例えば、パートタイム労働者に対する厚生年金の適用拡大ということで、現在年収130万円以上に適用されているものを65万円まで下げたらどうかという提案が含まれている。しかし、そうなると年収50万円程度の細切れのジョブが出てくるのではないかと危惧される。極端に言えば、1円でも稼いだらその中から負担して将来の年金に備えるという仕組みでなければ、このような高失業・転職時代には制度の持続可能性というのはとても図れないのではないか。

それから年金制度を通じて育児支援をしてはどうかという提案も多々ある。これに対しては識者の中でも保育サービスを拡充したり、女性の再就職保障をするというのが本筋ではないかという意見がある。ここではドイツの例が参考になるのではないと思う。ドイツでは子どもを1人出生したらその後3年間を育児期間と呼び、全被保険者の平均賃金相当の保険料を納付したと見做すという制度がある。つまり、子ども1人で3年分の納付記録を得ることができる。これは世界でも最も手厚い措置であると言える。反面ドイツではゼロ歳児から3歳児までの保育サービスという

のは不十分であり、共働き支援は手厚くはない。このベビーヤーレ（育児期間）の措置が始まったのは85年であり、その後もドイツは世界で最も出生率が低い国の一つであり続けている。ベビーヤーレ的なものを年金に入れることで少子化対策になるとはとても考えられない。それよりは、年金財政を傷付けない、余計な負担を負わせないということが必要なことではないか。

また、制度や政策が子育てをどの程度支援しているかという時に、一つ一つの制度を取り出して、その給付が高い低い、サービスが足りている足りないと言っていたのでは全く不十分である。児童支援パッケージという政策制度パッケージで捉えるのが国際比較研究の中では通常の手段になっている。その際には現金給付も、税制を通じる支援もサービス給付も併せたものがどうなっているのか、それから住宅費を軽減するような給付はどうなのかと、様々な制度・政策をパッケージとして捉えて、それが子どものいない世帯の所得に対してどのくらいの比率になるかということを見る。日本の児童支援パッケージというのはOECD諸国の中で最低の水準にある。特に、住宅費負担と教育費負担を控除してしまうとマイナスになるので、児童は支援されているのではなくて、パニッシュされているというのが日本の実態である。そのようにパッケージとして捉えて考えていかなければいけない。この頃は「できちゃった結婚」というのが多いので1人は生む。2人目をどうしようかという時に、女性の決心に大きく影響するのは1人目を産んだ時の夫の協力や理解だとされる。あんなに大変なことをたった1人でやるのであれば、もう1人産むのはごめんだというようになる人が多いということが、文化人類学や社会学の研究で出てきている。

児童支援パッケージの厚さと、ある時点の出生率の高さとは、余り相関はない。米国のように何も支援していない国で、人種の構成の影響もあるが、出生率が高い。そのような意味では関係ないが、何年か期間を取り、その間に出生率が上がったか下がったかを見ると、明らかに児童支援パッケージの厚い国では80年代に出生率が高まったという相関はある。

4年制大学を卒業させるまでの間に子どもに掛かる金銭費用の推計も行われている。これは子どもに掛かる純粋費用である。それだけではなくて、機会費用、子どもを産んだことにより自分が失う所得というものがある。機会費用の推計としては、

ごく最近内閣府の男女共同参画会議の専門調査会で女性の生涯可処分所得を計算した。もし正社員として継続勤務すると仮定すると生涯可処分所得は2億数千万円になるが、一旦子どもを産んで退職し、その後パート就業しかできなければ、その差額は1億5～6千万円にものぼる。パート就業をしても、専業主婦と余り収入が変わらないということで、このような結果になる。これは、純粹な機会費用というよりも、一旦退職して中断してしまうと、その後はパートでしか就業できなくて、そのパートの処遇が働きに見合った処遇になっていないところに大きな問題がある。一旦退職して中断しても、そこで子育てや地域の活動をしたということが応分に評価されて、また労働市場で評価が得られるということになれば、機会費用はぐっと減少する。そのような意味で、子どもを産むことにより失う所得は小さくなる。その辺りは、雇用というものがもう少し横断的になっていて、様々な経歴を評価できるようにになれば違ってくるのではないかと思う。つまり女性の努力や考え方ということではなくて、雇用システムの方がもう少し合理的になることによって機会費用は減らすことができるという側面がある。

児童の生活保障のためには直接の現金給付である児童手当を拡充することが本筋ではないかと考えている。というのは、累進所得税制を採る限り、扶養控除、所得控除の方式で行うと、所得の高い者ほど多くの財政福祉を与えてもらえるという逆進的な措置となり、児童に最低生活を保障するという目的にてらして最も非効率的なバラマキになってしまうからだ。一定額の児童手当を給付すれば、低所得世帯にとっては世帯所得に占める比率が高くなるという点で、重点的かつ効率的な給付になる。給付を非課税としなければ高所得層は児童手当の相当部分を税として返納することになるので、バラマキにはならないと考えている。

児童手当の意味であるが、社会保障を学ぶ人は誰でも知っているウィリアム・ベバリッジの『社会保険及び関連サービス』という古典的な報告書では、社会保険制度が普遍的で実質的な児童手当とセットでなければいけないと提案している。というのは、社会保険制度は、失業や傷病等の所得喪失時に最低生活費を給付すべきである。そうであるとすれば、子どもの生活費も支給しなければいけない。しかし、そうなると拠出に見合う給付という拠出原則、社会保険制度にとって非常に重要な拠出に見合う給付という拠出原則が守れなくなる。同じ拠出をしても子どもがいな

い者への給付は低くなるからである。それから子沢山の世帯に対しては、就業している時の所得を社会保険給付が上回るという問題も生じる。そこでベバリッジは、社会保険制度が労働市場を攪乱しないために、普遍的、つまり就業・休業を問わず、所得制限なしに子どもの最低生活費を賄う児童手当を支給すべきである、という提案を行った。英国の戦後の実際の社会保障制度は、児童手当を家族手当という名前で導入したが、その額はベバリッジが提案した額と比べるとかなり不十分な額でしかなかったために、戦後何度かの制度改革を経て現在では児童給付というシステムを採っている。

(2002年7月26日：第14回委員会)

第5節 ソーシャル・ガバナンスとソーシャル・エコノミー — NIRA 関連研究から —

総合研究開発機構理事 澤井 安勇 氏

はじめに

・NIRA 研究の視点

現在総合研究開発機構（以下、NIRA）ではソーシャル・ガバナンスに関する研究を進めている最中である。本日のテーマである「ソーシャル・ガバナンスとソーシャル・エコノミー」については、欧州モデル、とりわけスウェーデンとフランスに非常に良い教材があるので、その例を交えて話をしてみたい。

現在行っているソーシャル・ガバナンスの研究に関して多少背景を説明すると、NIRA は政策研究・提言の専門のシンクタンクであるが、5年毎に今後の日本社会のあるべき方向について「骨太」の方針を出し、それに基づき毎年10数本の自主研究と20数本の助成研究を進めていくという仕組みとなっている。現在、2001年からの基本方針が3本ある。一つは、自立した市民の社会的連携についてである。二つ目が、持続可能な経済社会を創るというテーマ。三点目が、人類の共生と平和の追求となっている。この三つの大きな柱に従い、毎年度いくつかの戦略的な研究を進めている。

このソーシャル・ガバナンスの研究は、最初の柱である「自立した市民の社会的連携」、つまり我が国において自立した市民社会を形成していこうという目的意識を持った研究区分に属している。そのため、ソーシャル・ガバナンスの研究の視点・目標は、分権社会における日本型市民社会の構図を描き出すということである。その具体的手法としては、多様な社会的なアクター（行為者）、社会的活動体の協力関係により活力ある日本社会を形成していこうという目的を持って進めている。まだ中間段階であるので、私の個人的な意見も交えて説明したい。

・NIRA 研究の前提（出発点）

2001年6月に諸井氏を委員長とする政府の地方分権推進委員会が最終報告を出し

て解散し、現在の西室氏の新しい分権改革推進会議に切り替えられた。地方分権推進委員会の最終報告の最後のくだりで、「日本において今後分権型社会を創造していくためには、住民自らの公共心の覚醒が求められる」として、色々と住民や地方自治体や政府に対して注文を付けて終わっている。そして、その最後に、「公共サービスの提供を、あげて地方公共団体による行政サービスに依存する姿勢を改め、コミュニティで担い得るものはコミュニティが、NPOで担い得るものはNPOが担い、地方公共団体の関係者と住民が協働して本来の公共社会を創造してほしい」という、いわゆる「書き置き」がある。この協働型（公共社会）、即ち、あらゆる社会的なセクター、アクターが協働して日本型の協働社会を創っていくという考え方を我々の研究のスタートにしようとしている。

現在の地方分権の状況は、必ずしも満足すべき状況ではないが、少し時計の針を先に進めて、望ましい日本型の市民社会、分権型社会の実現を前提として議論をしていこうというのが、今回のNIRA研究のスタンスである。

1. 分権社会のソーシャル・ガバナンス

(1) 第2フェーズを迎える地方分権

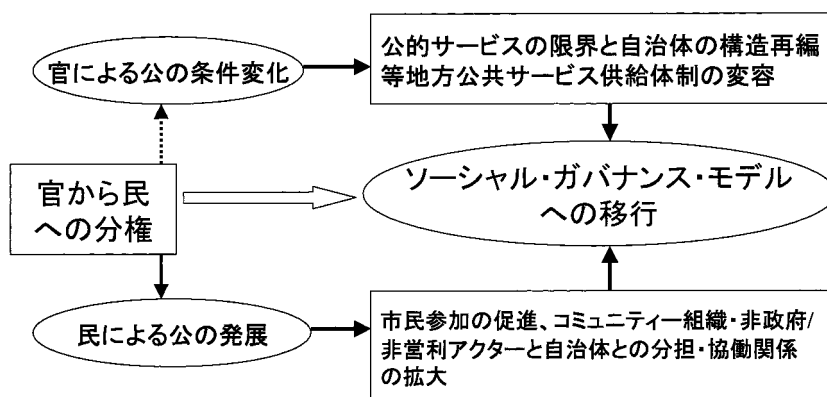
①第2フェーズを迎える地方分権（図表1）

ソーシャル・ガバナンスに関してはこの後で定義をすることとして、ソーシャル・ガバナンスに至る一つの状況についてまず説明する。第1フェーズの分権と第2フェーズの分権という表現を便宜的に用いる。2001年に分権委員会が解散したが、前年の2000年4月には地方分権一括法というそれまでの集大成的な法律が施行され、国が地方公共団体を縛っていた機関委任事務が廃止された。団体自治については大きな前進をみたということで、その部分までを第1フェーズとする。第2フェーズ以降は、団体自治の部分も税・財源の再配分の問題や権限の具体的な移譲の問題は残っているが、流れとしては従来の第1フェーズを団体自治促進の時代とすれば、これからは市民自治、日本における市民自治を育成していく時期であると考え。それと並行して、110年以上変わっていない都道府県の再編成の問題を含めて、日本の自治体の構造再編が大きく進んでくる時期であると考え。現在は、国・地方共に厳しい財政状況であり、公共サービス、従来の丸抱

え的ないしは護送船団的な公共サービスを提供することも限界にきている。このような中で、我々は官による公、民による公という使い分けをしている。これからは従来官が占有していたパブリックの概念というものが大きく分散してくると考えられる。一つの議論は、官から民（ミン）という流れであり、民営移管やPFIのようなアウトソーシングによる官から民間経済、市場経済の方への流れがある。もう一つの議論である市民自治の時代というのは、官から民（タミ）の時代であると言えることができる。つまり、住民、市民の「民」である。こちらの方へ移し替えていくのがこれからの時代の流れであると思う。市民参加の促進とか、様々なコミュニティ組織や非政府・非営利の市民組織が自治体との分担・協働関係を拡大していく時代である。このような状況、つまり外からの状況変化、それから地域社会の内部における変質等があり、全体として社会全体のガバナンス、つまり統治・秩序関係を変えていくだろうということが一つのトレンドである。これを市民社会がイニシアティブを取ったガバナンスという意味で、「ソーシャル・ガバナンス」と呼んでいる。「ソーシャル・ガバナンス」の「ソーシャル」は「シビルソサイエティ」の「ソーシャル」と理解してもらえれば分かり易いと思う。市民社会がイニシアティブを取るガバナンスのモデルへと移行していくだろうという考え方である。

図表1 第2フェーズを迎える地方分権

- 官から民（たみ）への分権（市民自治）の進展と本格的自治体再編等による公的部門の条件変化



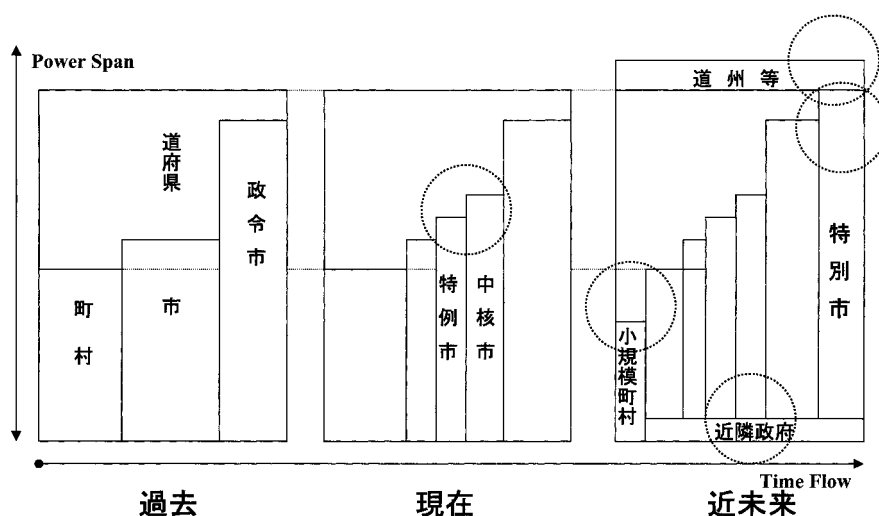
②二層自治制の構造変化（図表 2）

官による公、特に地域社会においては自治体ということになるが、公的サービス供給主体としての自治体の構造再編が今後ドラスチックに進む可能性がある。従来は、金太郎飴のようにどの地域をとっても都道府県があり、それぞれ政令市・市・町村があり、人口220人の青ヶ島村も330万人の横浜市も権限的には多少の差はあるが、基本的には画一的な扱いを受けてきた。

第1フェーズが終わり第2フェーズに入る直前の1990年に、中核市・特例市の制度ができた。中核市は人口30万人以上の市に保健所その他の都道府県の権限を移し替えていくということであり、特例市は人口20万人以上の市に都市計画や環境関係の権限の一部を県から移行していくという制度である。このような形で、県と市町村のパワー・スパン、権限の幅が少しずつ縮まるように動いてきたのが1990年代の状況である。

現在色々と地方制度調査会等で議論されている事柄等を基に、少し先に行った時点予測してみると、一つは新しい政令市の出現である。現在、政府が分権の受け皿作りということもあり、市町村合併にバイアスをかけて進めているが、そ

図表 2 二層自治制の構造変化



の議論の中で、現在人口100万人を実質的なハードルとしている政令市を合併の場合には人口70万人で認めることが検討されている。これにより、新静岡市や堺市等の新しい政令市が誕生してくることになると思う。

更に、もう一つ「特別市」の議論というのがある。昭和22年に現行の地方自治法が制定された時に、実は地方自治法の中に特別市という制度があった。これは現在のソウルや北京のように、権限が完全に都道府県と同じ市の制度である。現在の政令市は、県に近いが僅かに県とは差を付けていて100%県と同じ権限は持っていない。特別市は100%都道府県と同じ権限を持つ、巨大都市である。当時の東京を除く5大都市は終戦直後には特別市の制度の対象となっていたが、それは特別立法を創らないと発効しない仕組みであったために、関係府県が大反対をした。例えば、京都府から京都市を除いてしまうと丹後の方の郡部だけになってしまい、京都府は全く県としての体裁をなさない。このような問題があり、関係の府県が大反対をしたために、その折衷案として政令市が昭和31年に制定されたという経緯がある。従って、幻の特別市で終わったわけであるが、現在、この復活が議論されている。今後、人口70万人の政令市がたくさん誕生してくることになると、おそらく人口300万人の都市は、世界的な流れから見ても、特別市にしろという要求になっていくと思われる。

現在は合併特例で人口3万人でも市になれるということで、今後市がたくさん増えることになるだろう。広域政府化というか、大きな規模の自治体が増えてくる一方で、人口200人程の離島町村や山間部の小さな町村が引き続き存在する。そこで、小さな規模の町村については、逆に権限を一部県に肩代わりをしてもらう、小規模の町村は権限を縮めるというのが小規模町村の議論である。これも現在緒に付いたところである。

もう一方で、市の数がどんどん増え、更に巨大都市も増えてくる、更には特別市のように県そのものの市ができてくる。そのようになると、市の住民と市の行政機構との間が離れていく。そのために、一種の「補完性の原理」といってもよいが、その間を埋めるために住民に身近な部分に都市内分権により権限を下ろす、という考え方が「近隣政府」の議論である。この点に関しては後で触れる。

他方で、大都市とパワー・スパンの隙間がなくなった都道府県はどうするかで

あるが、これは道州制等で、逆に国から権限をブレイク・ダウンして、道州という広域政府化の形で新しい展開を求めていくという方法がこれからの自治の流れになるのではないかと思う。このようなことにより、特別市や政令市や中核市等との競合関係を避けることができる。

地域の公的サービスの供給を行う地方政府の姿はこのように変化すると考えられる。

③公的サービスの限界

もう一つの議論が、公的サービスの限界である。図表3は、GDPに占める政府支出である。GDPの中の国民経済統計で国の支出を取ると、社会保障移転や用地費が国民経済計算統計からは外されるので、日本でも16～17%の数字で、このように大きな数字は出ない。この数字は、用地費や社会保障費も含めて、国と地方、社会保障基金とのやり取りがあるので、それを整理して歳出の純計ベースに直した数字である。

図表3 公的サービスの限界

国 名	年 次 (日本は年度、他は暦年)	GDPに占める一般 政府支出の割合(%)
スウェーデン	1993	67.5
	1999	55.1
フランス	1990	47.5
	1999	49.6
ド イ ツ	1991	44.2
	1999	45.9
英 国	1990	40.2
	1999	38.0
米 国	1990	33.7
	2000	30.4
日 本	1990	30.0
	2000	36.4

(財務省資料)

これを各国で取ると、福祉大国のスウェーデンは約10年前の1993年にはGDPの67.5%を占めるという非常に大きな支出をしていた。もう一つのモデルであるフランスも非常に高い。1990年の47.5%から現在は50%近い数字になっている。これは放っておけない状況である。一つには、資金供給の限界に達しているという現実がある。今のまま続けていけば、財政赤字、国民の租税負担・社会保障負担の拡大という形になり、最終的には逆に国民生活を圧迫するという事態になる。

このような中で、財政規模のダウンサイジングについては各国とも努力しているわけであるが、結果を見ると、スウェーデンは少し下がってきているが、フランス、ドイツ、日本は上がってきている。まだまだ各国と比較すれば低いからよいではないかという議論もあり得るかもしれないが、これはこのまま放っておけないという、公的サービスの限界論が強くなっている。

(2) ガバナンスの定義

①ガバナンスの定義

「パブリック・ガバナンス」の研究があるが、これはNIRAが麗澤大学の宮川教授等に依頼をして昨年まで研究した成果の一つである。「パブリック・ガバナンス」というのはNIRAが命名したものであり、いわゆる、政府部門のあり方の見直しという意味合いであり、ニューパブリック・マネジメント等の新しい政府の経営のあり方を研究するものである。この中で、色々と英米の学者の説を分析した。例えばカリフォルニア大学のジェームス・ローズナウという政治学者は“Governance without Government”という本を書いているが、この本の分析や、英国のロッド・ローズという学者も色々なタイプのガバナンスにタイプ分けしている。

政治学者によれば、現代では、政府が、国であろうが地方政府であろうが、単独で社会全体の統治を行える時代ではもうなくなっている。社会システムを構成する行為者、これを我々はアクターと呼んでいるが、社会的アクターの相互関係の構造によって作られる、ないしは具体的なアクション、プロセスによって発現する形ということが、ガバナンスそのものの定義となっている。

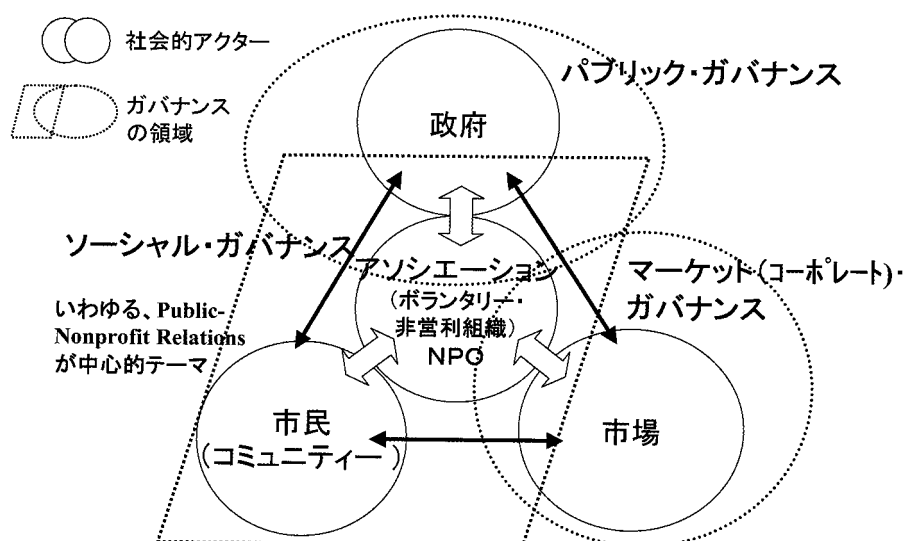
そこで、我々の現在の研究の視点としては、このガバナンスの定義を受けて、

ある地域社会を想定した時に政府と非営利の市民組織、それからコミュニティー組織、いわゆる自治組織的なものがお互いに絡み合って多様な社会的アクターの相互作用によって形成される関係、複合的で協働的な統治関係、英語では Co-Governing という言葉も使われているが、このような関係を、我々はここでは伝統的な政府が行う統治である「パブリック・ガバナンス」と区別して、「ソーシャル・ガバナンス」と名付けることにする。これも決して成熟した専門用語ではない。今回の研究で我々が採用したネーミングである。

②ガバナンスの諸相（図表4）

ガバナンスを整理すると、政府の統治関係を「パブリック・ガバナンス」とすると、もう一つ「コーポレート・ガバナンス」という言葉がある。これは会社、単独の会社ではなくて集合体としての会社でもよいが、企業の内部関係つまり経営のマネージメントのスタイルを指すことが多いのではないかな。もう少し広がりのある社会的な中での位置付けという意味では、「マーケット・ガバナンス」と呼んだ方がよいのではないかなという説があるので資料では併記している。「マーケット・ガバナンス」または「コーポレート・ガバナンス」という形で、これは市場経済を中心としたガバナンスのあり方である。

図表4 ガバナンスの諸相



今回我々が注目しているのは、「ソーシャル・ガバナンス」の概念であり、これはいわゆる市民セクターないしはコミュニティ、地域社会というものとパブリックを司る政府との関係である。もちろん最近では直接市民が行政に参加する市民参加のスタイルや、選挙等を通じて市民が単独の市民として政治に直接参加する形態はある。しかし、現在我々が注目しているのは、アソシエーションやNPOと言われるようなボランタリーで非営利の市民組織を仲介して、政府や市場との係わり合いを持っていく関係である。パブリックと非営利の部分の関係を米国の学者等は非常に注目している。そのような部分を中心として「ソーシャル・ガバナンス」と呼んでいる。この「ソーシャル・ガバナンス」の「ソーシャル」の意味は、社会全体のソーシャルというよりは、市民社会、シビルソサイエティのソーシャルとして捉えた方が近いと思う。

③ペストフの福祉トライアングル（図表5）

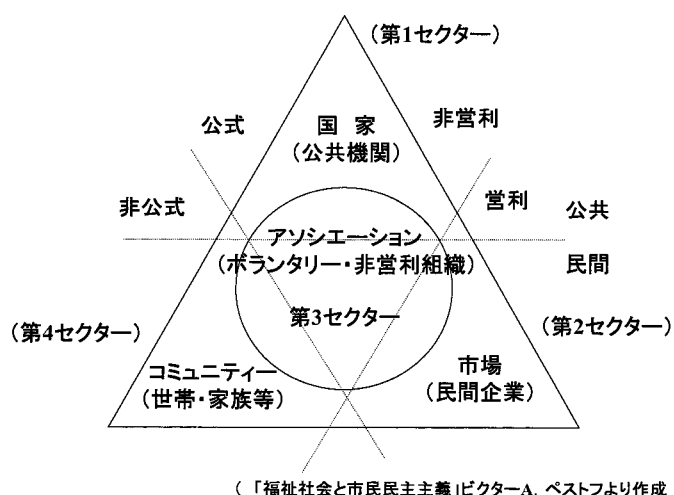
よくアソシエーション、NPO論に出てくる教科書として、現在でも活躍しているスウェーデンの社会学者のビクター・ペストフの説が有名である。この説は福祉大国スウェーデンをモデルにして、福祉サービスの供給者を四つに分類したものである。第1セクターは、国、政府である。これを公共セクターともいう。第2セクターがマーケットであり、営利セクターである。第3セクターは、日本では今破産している第3セクターを思い浮かべるが、ペストフやソーシャル・ガバナンスやソーシャル・エコノミー論に出てくる第3セクターは、いわゆるNPOを指している。つまり、非営利で非政府の部分である。ペストフの場合、アソシエーションは広い概念であり、いわゆる日本でいうNPOだけではなく、協同組合、共済組合等が含まれる。特にスウェーデンでは協同組合が重要な役割を果たしている。ボーイスカウトや友人たちが集まるクラブも含まれ、これらを含めてアソシエーション、ないしは第3セクターと呼んでいる。

もう一つアクターとして重要なのはコミュニティである。NPOを議論すると、しばしば地域社会が抜け落ちてしまう可能性があるが、ソーシャル・ガバナンス論やソーシャル・エコノミー論の場合にやはり重要なのは、新しい地域社会の役割である。コミュニティというものが現実にはパブリック・ノンプロフィット

ト関係にアクターとして登場してくるという部分が重要な視点である。

ペストフは第3セクターのことを、フランスでは「ソーシャル・エコノミー」、または「エコノミー・ソシアル」、ドイツでは、公益機関と訳すが、「ゲマインミューティゲ・トレーガー」という、と紹介している。「ゲマインミューティゲ」というのは公益の担い手という意味合いである。

図表5 ペストフの福祉トライアングル



④社会を構成する三つのサブ・システム（図表6）

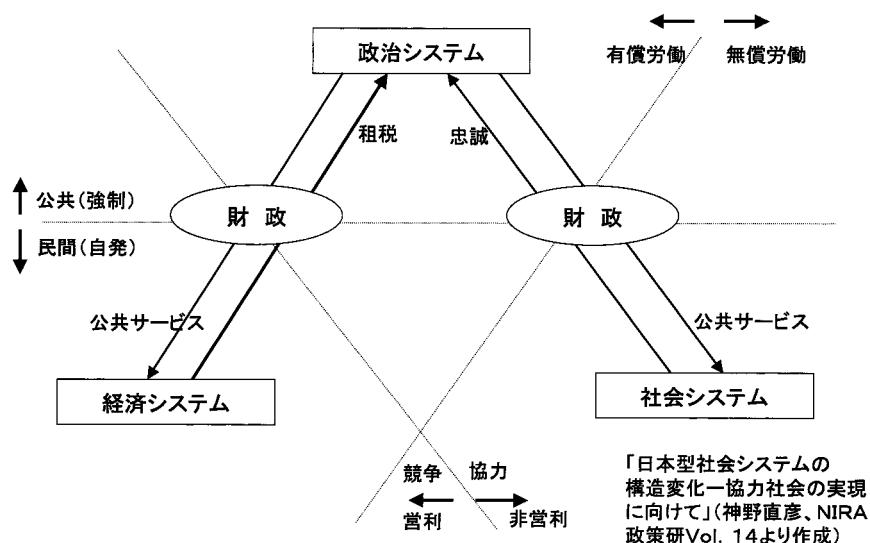
次に、社会を構成する三つのサブ・システムということであるが、この理論は神野教授の考えに基づく理論である。もともとトータルの社会は一つであった。つまり原初の時代には社会システムの基本である共同体、家族やコミュニティが、自発的な協働・協力関係を結んでその中で色々なサービス、互助的な社会的サービスをしてきた。それが共同体の仕組みでは収まりきれなくなり、つまり「共同体の失敗」という現象が生じて、権力的な協力関係を強いるようになる。そうすると政治システムが社会システムから分離するようになる。更に、時代が進み、土地や労働、資本という要素市場、マーケットが登場してくると経済システムが政治や社会システムからまた分離をする。このようにして、本来は一つであった社会システムが、社会システム、政治システム、経済システムの三つのサブ・シ

システムに分かれ、各々図表に示してあるような強制的な協力関係、ないしは民間の自発的な協力関係により、更には有償労働か無償労働か、競争関係か協力関係か、営利的か非営利かということで、色々なアクティビティに分けられる。その仲介をするのが財政機能であるというのが神野教授の理論である。

我々のガバナンスとの関係では、福祉、教育、医療サービスというものは、もともとは社会システムの基本であった共同体の中で相互扶助、これはサービスの交換という言葉も使うが、交換的なサービスによって行われていた。それが次第に市場経済が進む過程で、相互扶助的なサービスが消えて、それを政治システムが代替するようになった。つまり福祉行政である。福祉サービスという中で、政治システムが本来の共同体の互助的なサービスを代替するようになった。

しかし、先ほどの公共部門の供給の限界論や非効率性論が強くなり、最近の市民ニーズには、必ずしも従来の公的なサービスの供給方式では不都合になりつつある。例えば主婦が中心になった家庭保育園が神奈川県を中心に非常に広がってきているが、この背景には、公立の保育園にはなかなか入れないし、また、公

図表6 社会を構成する3つのサブ・システム



立の保育園は時間が早く終わってしまうという問題がある。また民間の保育園は料金が非常に高いという問題がある。そのようなことから、私的に主婦が中心になったサービス、いわゆる無認可のサービスが急速に広まっている現象は一種の相互扶助システムへの回帰現象であると思う。政治システムが一旦吸い上げた福祉や教育や医療というシステムが制度不全を起こしている。その中に、政治システムと社会システム、経済システムの間間的なところに、先ほどのインフォーマルないしはボランタリーな組織ができてきて、その仲介というか隙間を埋めるという機能をしていくというのが新しいサービス供給のタイプとして考えられるのではないか。

(3) 多様な社会的アクターの相互関係としてのソーシャル・ガバナンス

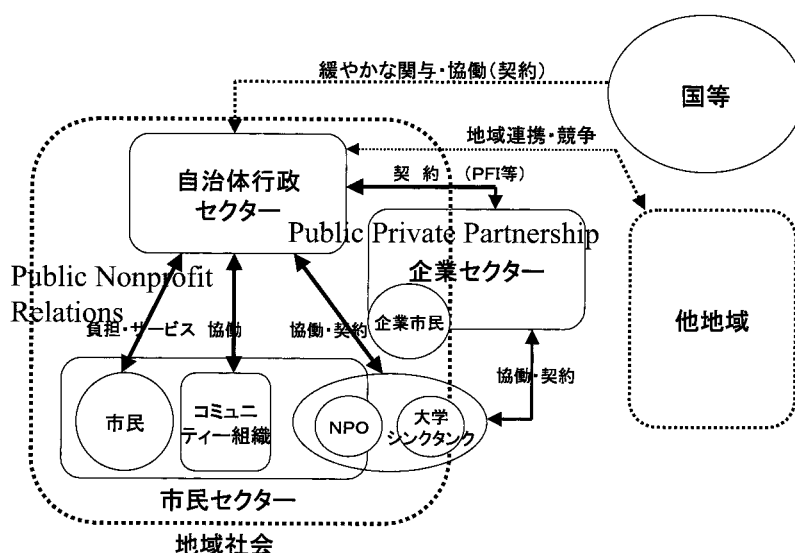
①日本の地域社会の現状（図表7）

今まで述べたことを日本の地域社会に引き写してみると次のように考えることができる。先ほどの第1フェーズの関係が終わり、国や都道府県と例えば市との関係を考えると、従来の上下・主従の関係から緩やかな関与に切り替わってきている。場合によっては、法定受託事務に関しては、一種の契約関係、公法上の契約であるので、契約関係に基づく協働的な関係になりつつある。必ずしも実態はまだこのようにはなっていないと思うが、時計の針を少し進めると、想定されている状況はこのようなものであると思う。それから、他地域との地域連携・競争の中で、地域社会の自立性が求められている。

その地域社会の内部では、自治体の行政セクターと市民セクターと企業セクターが、先ほどのソーシャル・ガバナンスの関係を形成しているわけであるが、最近では企業セクターの方も企業市民という概念で、必ずしも100% for profitではなくて、地域社会に一種のボランタリーな形で貢献をしていくという non-profit 的な要素が出てきている。更に市民セクターの中では、コミュニティー組織、NPOその他の諸々の、大学やシンクタンクがそれに加勢をする形で、市民セクターの中に色々なアクターが出てきた、それが行政と協働ないしは契約関係により、行政を分担していく関係が出てくる。これが Public Nonprofit Relations という関係であると思う。

またよく言われる PPP (Public Private Partnership)、公民連携についても、従来の概念であれば行政と企業との関係を指していたが、今述べたように次第に非営利の部分が強くなってくると PPP についても Nonprofit Sector を欠かすことができない。結局この三つ巴の関係を PPP も次第に帯びてきている。米国では既にそのような関係になっている。

図表7 多様な社会的アクターの相互関係としてのソーシャル・ガバナンス



②主要な社会的アクター (図表8)

日本の社会的なアクターについて整理してみると、代表的なものはNPO 法人であり、2002年5月現在で認証を受けているのが約7,000で、そのうち地方の知事の認証を受けているのが6,463であり、これが地域におけるNPOの代表的なものである。ただしこれ以外にも全国的に8万から9万ほど国の調査対象になっているかなりアクティブな法人格のないボランティア組織がある。

社会福祉法人は、一種の公法人であるが、介護保険を通じて社会的アクターとしての意義が見直されている。NPOも介護保険制度に合わせて福祉型のNPOが急速に増えている。しかしながら現在の普通のNPOの法人税率は民間企業と同様に30%であり、社会福祉法人は22%の割引税率である。非常にアクティブに

事業をしている老舗のNPOが今社会福祉法人への切り替えを考えているという動きがある。大蔵省は税制改正を行ったが、非常にハードルが高いために法人税の割引適用を受けることができるNPOは数%未満である。一般の法人は割引適用を受けることができない。従って、NPOを止めて社会福祉法人へと切り替えるという動きが一部にはあるという状況になっている。社会福祉法人というのは国の監督権が強い法人であるので、本来の市民社会を担うアクターとしてはまだまだ問題がある。

生協に関しては、米国の学者等と日本での市民参加型のNGOで何がこれから有望かという議論をすると、よく日本を知っている学者は消費生協が有望であるという。これはなぜかというと、生協が非常に普及している。数は少ないが、これに参加する組合員数は4千万人とも言われているほど大きな数字である。幽霊会員も多いとは思いますが、それでも千万人単位の組合員を抱えている。また事業規模も兆円単位の事業を行っており、非常に大きい。それからもう一つ学者が言うのは、かなりの消費生協は女性がこれを担っている。日本の社会を変えていくのはウーマンパワーであり、ウーマンパワーが一番活躍しているのは生協であるということで、知り合いの米国の学者は、日本の今の虐げられたNPOよりも地域生協の方がアクティブであるし力があると言っている。政治活動をするかした

図表8 主要な社会的アクター

種 類	組織数	内 訳 等	備 考
NPO法人	7,121	地方:6,463 国:608	2002/5
社会福祉法人	17,103	地方:16,959 国:144	2001/3
生 協	1,193	地域:555 職域等:638	1998/3
町内会・自治会	293,327	法人取得:8,691	1996
公益法人	26,264	地方:12,889 国:9,139	2000/10

いかとか、営利企業的だとかの批判はあるが、そうした問題を抜きにすれば非常に有望なアクターの一つではないかという議論もある。

もう一つのポイントは、コミュニティー組織、町内会・自治会である。これについては、平成8年の自治省の統計しかないが、組織数が293千と多い。多くの地域で、古い自治会や町内会が、過疎現象や高齢化のために崩壊しており、現在都会部で伸びているのは小学校区単位を中心とした新しいタイプのコミュニティー組織、それから団地等の新住民による組織である。実は、町内会・自治会については法人的に活動できる制度を平成3年に創ったが、これも要件が厳しいので現在9千ほどしか制度化していない。また、最近できた中間法人の制度を利用して法人化が可能であるが、いずれにせよ、町内会・自治会というコミュニティー組織と非営利のNPO法人その他のアクターとの連合というものが、これからの新しい地域社会関係を考えるとむしろ望ましいのかもしれない。

公益法人についてであるが、都道府県知事が認可するものが13千弱ある。これは非常に要件が厳しく、ハードルも高いために一般の市民組織が公益法人を設立することはほとんど不可能である。従って、公益法人が市民参加という観点から見込みのあるものになるかという点では疑問がある。現在の制度は、後ほど触れるが例えば自治体の公共施設の維持管理は公益法人にしか法的に認めていない。しかし、公益法人が公共施設の維持管理権を占有している必要はないので、NPO法人や他のアクターに開放していけばよいのではないか。今後のパブリックとの関係を考える上で、公益法人の役割の代替が一つのスタートになると思う。

(4) コミュニティー組織と近隣政府（議会）

①社会的アクターとしてのコミュニティー組織（図表9）

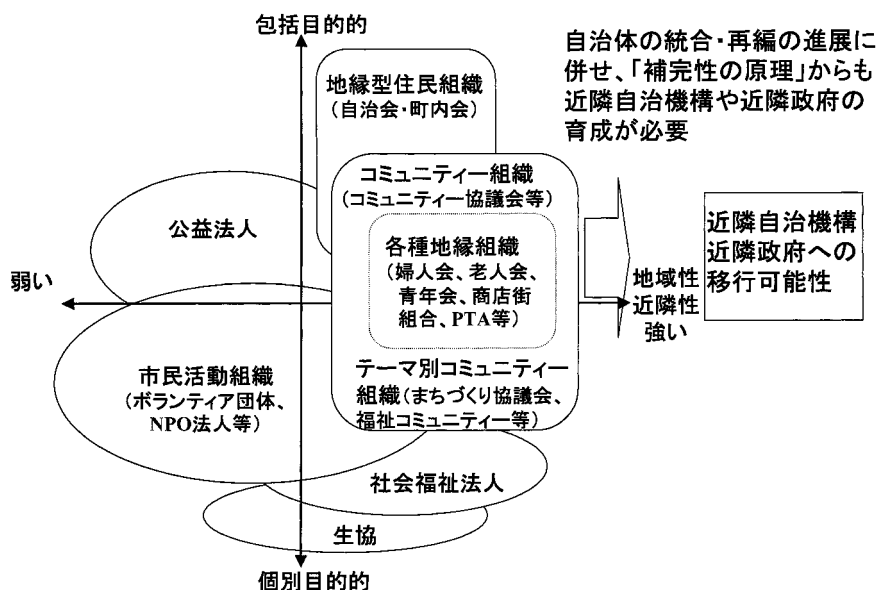
今後の動きとして、コミュニティー組織といわゆる近隣政府（または議会）について説明する。社会的なアクターとしてのコミュニティー組織であるが、従来の町内会・自治会は崩壊が進んでいる。地方でも従来からある町内会を高齢者しかいないということで一旦廃止して、行政事務条例を作り、新しい小学校区単位で町内会・自治会を再編成している動きがある。このような動きは、広島県の山間部でも行っているし、全国各地で行っている。ただ、この地縁組織についても

新しい時代に即した組み換えが行われている。例えば、目的別に街づくりのための街づくり協議会や福祉のための福祉コミュニティ等の、個別目的的なコミュニティ組織がたくさん作られている。コミュニティ協議会といった形の中から、従来の町内会・自治会に代わって、色々と包括的に行う組織が出てきた。PTA・商店会・青年会という地縁組織が母体になり、新しいタイプのコミュニティ組織や目的別のコミュニティ組織が現在できつつある。

このようなものが、先ほど述べたNPOや社会福祉法人、生協との関係で、今後新しいタイプの近隣自治機構的なものに育っていくのではないかと思う。近隣自治機構というのは、行政、パブリックの仕事との係わり合いを持つコミュニティ組織のことである。それがもっと強くなり民主的な政治参加や決定権を欧州のように委ねられたものを近隣政府と呼んでいる。我が国のコミュニティ組織も少なくとも、近隣自治機構的なものに育っていくと思う。

先ほどから述べているように、現在の第2フェーズの地方分権の流れの中で、広域政府化という流れが一つある。都市が巨大化していく、都道府県が道州制に

図表9 コミュニティ組織と近隣政府



移行していくことにより自治体が広域化していけば住民との隙間を埋める必要がある。これが、マーストレヒト条約にも書かれた「補完性の原理」である。例えばスウェーデンでは、市町村が合併した時に合併する前の市町村に近隣議会（地区委員会）を作ることにより、住民との距離・隙間を作らないようにしている。日本でもこれからは、この部分の必要が生じてくるのではないかということである。

②近隣政府（議会）のタイプ（図表 10）

近隣政府（議会）のモデルとして有名なのはイングランドのパリッシュ（行政教区）である。鐘楼あるところに必ず自治体ありということで、このパリッシュのスタイルがフランスではそのまま市町村（コミューン）になっており36千以上ある。フランスでは近隣政府（議会）という概念は出てこないが、その理由は基礎的自治体そのものが近隣政府であることによる。イングランドでは教区をある程度近代的・合理的な政治的な仕組みに切り替えたわけである。これに一定限度の課税権・行政権を付与して、イングランド全体で1万ぐらゐのパリッシュを、大都市地域を除く部分に作っている。英国の地方自治制度はかなり大雑把というか、余りきちんとした二層制にはなっていないので、住民に身近な部分のサービ

図表 10 近隣政府（近隣議会）のタイプ

イングランド型	パリッシュ（行政教区）。教区に由来。課税権・行政権あり。大都市には、選挙区委員会。
スウェーデン型	地区委員会。市町村（コミューン）が設置。合併前の旧市町村が多い
ドイツ型	地域評議会。州毎に形態は、様々。一般に10万人以上の市に置かれる。ベルリン地区では、Bプラン（地区詳細計画）の議決権を持つ。
イタリア型	地区住民評議会。ボローニャの制度を一般化。人口10万人以上の市で必置、3～10万人で任意、3万人未満は置けない。都市計画等の審議、提案。

スを、パリッシュのようなものが埋めているということであると思う。大都市ではパリッシュというものにはできないので、現在いくつかの大都市で試験的に市会議員の選挙区毎に一種の地区委員会を作り、そこで地区計画等に具体的に住民が参加して市会議員と一緒に作って作る、そこに市役所の職員も参加をしてミニ市政府を作るという形式の大都市型の近隣政府（議会）を実験的に行いつつある。

スウェーデンの場合には地区委員会と訳すが、地区別のカウンスルがある。カウンスルというのは欧州の場合には評議会と訳したり、議会と訳したりするが、欧州の場合には議会がイコール執行機関になる。日本は議会と執行機関が分かれているが、欧州の場合には議会そのものに職員が付いており、行政そのものを執行するスタイルが多い。従って、スウェーデンの場合には地区委員会と訳しているが、これも合併前の旧市町村単位ぐらいで委員会があり、これが住民と大きな市の議会の間を結ぶ役目をしている。

ドイツも同様である。近隣政府（議会）は大規模自治体に必要である。基礎的自治体が巨大化した時に、住民とその自治体の議会との間を埋めるという機能があるので、ドイツもイタリアも人口が10万人以上の場合に必置になっている。ドイツの場合にはBプランという、日本の都市計画法の地区計画に相当して建築規制もする細かい法律上の計画があるが、その議決権・承認権を住民評議会が持っているので、ドイツでは地区毎の住民評議会が議決をしないと市役所が都市計画を決定できないという状況がある。このように重みがある制度である。

イタリアでは、ボローニャで始めた地区評議会の制度を全国に普及させた。これも大規模な都市政府に必要性が高いので、人口10万人以上の市に必置している。

2. 市民社会の経済：ソーシャル・エコノミー

(1) ソーシャル・エコノミーの概念

今まで「ソーシャル・ガバナンス」という形で述べてきたが、これを裏から見ると「ソーシャル・エコノミー」という概念になる。いわゆる「パブリックセクター・エコノミー」や、プライベートの「キャピタリスト・エコノミー」に対応する概念としてのソーシャル・エコノミーである。つまり、市民社会のガバナンスがソーシャ

ル・ガバナンスであるように、市民社会の経済をソーシャル・エコノミーと名付けたものである。スウェーデンの高齢者センターやデイケアセンターはほとんどソーシャル・エコノミーと言われている、先ほどのアソシエーションや組合で維持されている。

近代的な意味でのソーシャル・エコノミーを政治的な概念として導入したのはフランスであると言われている。フランスは1982年に、日本の地方分権一括法に相当する地方分権法を制定し、かなり思い切った地方分権の仕組みへと移行した。その際に、地方分権を進める一つのツールとしてソーシャル・エコノミーを政府が活用したと言われている。現在でも国際的なソーシャル・エコノミーのセンターはパリにある。フランスが導入したソーシャル・エコノミーを当時のECが採用し、EUになった現在でも各国持ち回りでEUのソーシャル・エコノミーに関するコミッティーがあり、そこで議論をしている。なお、フランスと並んでソーシャル・エコノミーが盛んなのはスウェーデンである。

図表11に示したソーシャル・エコノミーの定義はスウェーデン政府の資料に依拠したものであるが、スウェーデン政府の定義も他のEU諸国と共通の概念であるが、各国毎に用語の意味が少しずつ違っているということはある。かなり基本的な部分は、ソーシャル・エコノミーというのは、社会的目的を持って、民主的価値観に基づき設立された組織だということである。資料を読むと、必ずデモクラティック・アンド・ソリダリティ・プリンシパルという民主的であり、連帯原則であるということが出てくる。それから、公共セクター、つまり政府からは法的には独立しているというのが最小限の要件である。具体的な担い手としてはアソシエーションとなっている。フランスの場合にはアソシエーションについては法律があり、それに基づく組織なので分かり易いが、その他の国では特にこのための法律がないので、例えばクラブ、スポーツクラブ的なものから始まり、ソサエティというタイプも入ってくるし、もっと大きないわゆる協会的なものも入ってくる。また、スウェーデンの場合には、協同組合、相互会社もこのアソシエーションに入る。とにかく、組合員が経営に参加をし、一人一人が発言をするスタイルの経営体が非常に重みを持っている。スウェーデンの場合には、アソシエーション自体は古くから存在するが、漸く数年前に財団法人の法的な登録制度ができたくらいであり、法的な制度化は比較

的新しいが、社会への普及は日本より格段に進んでいる。このような存在がペストフの第3セクターであり、ソーシャル・エコノミーである。

ソーシャル・エコノミーの運営方針は、公共の利益と構成員の利益への奉仕が第一である。For Profitではない。スウェーデンの場合には昔から Folk・ローレッセと言われる国民運動の長い伝統があり、これが労働組合に発展したり、政党に発展をしたり、様々な協同組合やその他のアソシエーションになっていると言われている。これが、スウェーデンのソーシャル・エコノミーの原点であると言われている。

図表 11 ソーシャル・エコノミーの概念

- ・ ソーシャル・エコノミーは、基本的に社会的目的を持って、民主的価値観に基づき設立された組織活動で、公共セクターからは独立した存在。その社会的・経済的活動は、アソシエーション、協同組合、相互会社、財団等の組織により執行される。
- ・ ソーシャル・エコノミーの活動は、利益追求主義によらない、公共の利益および構成員の利益への奉仕を、その推進力としている。
- ・ スウェーデンの場合は、人々の連帯に基づく、草の根的「国民運動（Folk・ローレッセ）」の伝統に基礎を置いた、ボランティアな活動や協同組合等の活動が原点。

(「Social Economy」, Ministry of Industry, Employment and Communications, Sweden, 2001)

(2) スウェーデンのソーシャル・エコノミー（図表 12）

スウェーデンの人口は886万人であり、GDPが円換算で約30兆円の規模である。ソーシャル・エコノミーとしてのアソシエーションの数は約20万法人、雇用者数が20万人となっている。生産額は円換算で1兆5,600億円である。この数字を人口とGDP規模で日本に置き換えると、日本では270万人の雇用と26兆円の実産額がある計算になる。日本の現実、後で触れるが、NPOの雇用者が18万人で、生産額は約7,000億円であるので、まだまだ育っていないということが言えると思う。スウェーデンにおける主な活動分野は、福祉が中心であるが、学校、レジャー、文化である。最近の動きとしては、保育園を従来は行政で直営をしていたケースが多

かったが、これを協同組合や両親が作る組合または株式会社で行う形態に移行中である。株式会社は、日本の株式会社とは異なり、ほとんど利潤を追求しない、相互会社のように出資者が社員になる、組合に近い形態の株式会社であるとイメージしてほしい。最近スウェーデンでは更に新しいタイプのネオ・コーポラティブと呼ばれる市民組織が中心になって様々な活動が行われている。

単に福祉関係だけではなく、各地方で小規模な組合がたくさんできてきている。約3,900グループが組合というスタイルであり、これが住宅や観光用の道路を手がける等公共事業にも関与している。英国のトラストやハウジング・アソシエーションや米国のコミュニティー・ディベロップメント・コーポレーションというNPOは、低所得者向けの住宅建設をかなりの規模で行っているが、スウェーデンでも、従来は社会的なサービスの範囲であったが、段々とマーケットの方面にも進出している。

図表 12 スウェーデンのソーシャル・エコノミー

- ・ 約20万法人、うち15万が、非営利アソシエーション^①タイプ。
- ・ 雇用者数—約20万人
- ・ 生産額—1200億SEK(1兆5,600億円)
- ・ 主なる活動分野：
福祉(デイケア・センター、青少年レクリエーション・センター等)、保育・保健、学校、レジャー、文化。例えば、保育園については、行政の直営を、協同組合、両親組合、株式会社等の運営に移行中。
- ・ 近年では、地方振興事業の分野に進出：
約3900グループが活動、様々な基礎的サービスに加え、住宅、道路(観光用など)も手がける。

(3) フランスのアソシアシオン

①フランスのソーシャル・エコノミー (図表 13)

フランスのソーシャル・エコノミーはイコール、アソシエーション、フランス語のアソシアシオンである。フランスの場合には今から1世紀以上も前の1901年に法律が制定され、これはフランス革命の自由・平等・博愛の精神を体現して、

特にソリダリティ、連帯の自由を認めたものである。これについても色々と紆余曲折があって法律ができたが、これによって1世紀の間に80万とも90万とも言われる法人が設立されている。ただし、フランスの場合は法人ができる場合には官報登録をするが、法人が廃止や休眠になったものは全然把握されていない。このため現実にはいくつの法人があるかということは誰も把握していない。私が3月にフランスに調査に行ったが、フランスの首相府にアソシアシオンの監督組織があって、これからの課題として数や実態の管理をしないといけないと言っているような状況である。本当の数を知っている人はいないが、自由に作ることができる。とにかく、同じ志を持つ人が二人集まれば、日本のように難しい書類をたくさん作れる必要もなく、かなり簡単に作ることができる。自発的な参加と連携の組織が作れるわけである。

このアソシエーションのことを市民の経済、エコノミー・シトワヤンとか、連帯の経済、エコノミー・ソリダリテとも呼んできたが、最近はやはりソーシャル・エコノミー、エコノミー・ソシアルという言い方が一般的になりつつある。株式会社は利益を株主に配当するが、ソーシャル・エコノミーの場合、株主に戻すのではなくて、社会、公益に戻すというセオリーで行動するのが基本である。

図表 13 フランスのアソシアシオン

- ・ フランス革命以来の結社の自由を定めた1901年法により設立されたアソシアシオンは、営利目的によらない自発的参加と連携の組織。非営利市民活動組織とも訳される。
- ・ 市民の経済(エコノミー・シトワヤン)、連帯の経済(エコノミー・ソリダリテ)などとも呼ばれるが、公的部門や民間営利部門では効果的にカバーしきれない公益的サービス経済分野(保健、教育、文化、環境、余暇、個人相互サービスなど)を受持つことから、現在では、ソーシャル・エコノミー(エコノミー・ソシアル)と呼ばれることが多い。アソシエーションの活動から生まれた利益は、そのサービスにより社会公益に戻す、という思想が基本。

②フランスのアソシアシオンの状況（図表 14）

フランスのアソシアシオンの数字であるが、先ほど述べたように実態の数は分からないが、80万から90万であると言われている。このうち、10万近くが文化関係であると言われている。雇用者は、これも色々な数字があるが、多めの数字では130万人の有給雇用があると言われており、これ以外に500万から600万人のボランティアが参加をしている。フランスの人口は日本の人口の半分の6,008万人であるので、フランスの数字を日本に置き換えると日本では260万人の雇用がなければいけないことになる。先ほどのスウェーデンの数字で計算すると270万人の雇用となったが、ほぼ同じ数字となる。つまり、フランス、スウェーデン並のアクティブなソーシャル・エコノミーになると我が国では、雇用者が270万人ぐらいになるということである。

フランスの場合も、高齢者の福祉から始まり、ありとあらゆる分野をカバーしている。最も数が多いのは、お国柄というか、やはりスポーツや文化関係である。行政とのタイアップの事業展開も多い。リヨンのセレストアン劇場という19世紀にできた非常に良いオペラ劇場があるが、この劇場は財産としてはリヨンの公共財産であるが、この維持運営は全てアソシエーションが行っている。これは特定のディレクターを市が審査をして決定すると、そのディレクターがアソシエーションを引き連れてきて、そのアソシエーションが市の行政に代わってオペラ劇場の維持管理を3年間は全て任されて行う。もちろん必要な公的資金の交付を受

図表 14 フランスのアソシアシオンの状況

- ・ 組織数：約80~90万
- ・ 約130万人の雇用＋多数のボランティア（500万人）
- ・ 主な活動分野：
教育・訓練・健康・高齢者・家族・社会の活動、商業・経済活動・雇用・消費、住宅・生活・環境、漁・釣り、文化・観光・国際交流、若者・レジャー、スポーツ、多様な社会活動の9分野に分けられるが、最も多いのがスポーツ・文化・レジャーなどの活動を行うアソシエーションで、行政とのタイアップ型の事業展開も多い。

けて、全てを賄う。そして成績が悪かったり、市民の評判が悪いと、また別のアソシエーションに切り替えられる。このようにアソシエーションの入札制度のような形式で、公共施設の管理をしているケースがフランスには非常に多い。パリの南の方にあるイッシ・レ・ムリノー市という大変活発な、日本でいうと三鷹市のような市であるが、そこの青少年センター、日本でいうと児童センターであるが、そのセンターも CLAVIM というアソシエーション、つまり NPO の事業の一つとなっている。CLAVIM の場合は、市が政策的に音頭をとって作ったアソシエーションであり、市の行政の肩代わりを意識している。このような青少年行政や、青少年の非行防止事業や様々な子供の児童相談や幼児の保育等を CLAVIM に一定のお金を出して行わせている。市民参加型により、安価でかつきめ細かくサービスができるということで行わせている。また同じムリノー市では、CUBE というブロードバンド設備を備え付けた近代的なマルチメディアセンターも情報やアートに明るいアソシエーションに全てを任せている。これも機能的にうまくいっているようだ。

③「第4次経済」としてのアソシエーション

ソルボンヌ大学の政治学者ロジェ・シューが1999年に書いた『第4次経済の時代』（原題は「人間の豊かさ」）という本によれば、アソシエーションは市民が社会参加、政治参加をするための一つのツールであり、これを広範囲に促進することにより、閉塞的になっている代議制民主主義の補完をする、つまり参加民主主義という形で、民主主義制度そのものを活性化すると、政治学者らしい視点で述べている。つまり、エコノミー・ソシアルと経済が付いているが、米国型の経済の概念ではなくて、政治的・社会的な意味合いが強い概念である。

かつ経済的には、1次産業（農業）、2次産業（工業）、3次産業（サービス業）の先にある、4次産業、これはつまりサービス交換の経済である。これは先ほど、神野教授の考えに基づく図表6で示した相互補助・相互扶助のサービスと言ったが、そのようなものを代替するサービス交換の経済である。「個の経済」というのは「市民の経済」ということであり、「社会的関係の経済」とは正にエコノミー・ソシアルであるが、このようなものであるとロジェ・シューは述べている。

④日本のソーシャル・エコノミー（図表 15）

日本のソーシャル・エコノミーの現状を見ると、2002年4月に経済産業省の産業構造審議会のNPO部会が中間報告をして、日本のNPOについて特集している。その時点で約6,000の認証NPOと約8万のアクティブなボランティア組織を対象にした数字である。それで約6,900億円の生産額である。経済産業省は、それでもオートバイ産業よりは生産額が大きいと言っているが、わずかにGDPの0.08%である。雇用は18万人に止まっている。欧米のように住宅建設をしていくというところまでには至っていない。ただし、この数字はNPOに限っているので先ほどのソーシャル・エコノミー概念からいうと協同組合である生協等を含めると数字は大きくなる。例えば、生協の事業規模は2兆円を超えているので、そのようなものが入ると大変大きな数字になる。生協そのものを全て含めることについては議論があるところであるが、欧米と比較するためにはそのようにした方がよいのかもしれない。雇用者の18万人についても、先ほどのフランス、スウェーデンとの比較では、ソーシャル・エコノミーが活発化すれば雇用者数が260～270万人になる可能性があるということである。

介護保険の問題もあり、確かにボランティア団体の数、そしてそれに参加する参加者数は、1990年代の後半以降急速に増えている。そのようなバックグラウン

図表 15 日本のソーシャル・エコノミー

- わが国の代表的ソーシャル・エコノミーであるNPOの国内生産額は、約6,900億円（GDPの約0.08%）、雇用は、約18万人にとどまり、欧米のように住宅建設等を含む広汎な業種への進出には至っていない。
- しかし、90年代後半以降ボランティア数が大きく増加する中で、介護保険を契機とした福祉NPOの急増、主婦による家庭保育園の設置など各種コミュニティー・ビジネスの活発化、各地での地域通貨の実験など、ソーシャル・エコノミー化へのサインは随所に見られる。社会参加の学習過程にあり、さらなるインセンティブ・ポリシーが必要な時期ではないか。

ドの中で、日本でもソーシャル・エコノミーのシーズが蒔かれていると思う。一方では介護保険を契機とした福祉関係のNPO団体の急増があり、また先ほど触れた主婦による家庭保育園の設置の動きがある。この保育園の設置の動きはスウェーデン型に近い。スウェーデンでは両親が組合を作り幼稚園を経営したり保育園を経営したりしているので、それに近いタイプであると思う。日本では神奈川県を中心にして非常に急速に広まっている。また、2002年6月25日の日本経済新聞の「経済教室」の記事によれば、NPOタイプの保育園が公共の保育園や民間の保育園と比べて効率性が非常に高く、かつ開園時間も長いので、これを認めるべきであるという。現実の現象としても、この家庭保育園が急速に広がっている。これは最近の言い方によれば、一種のコミュニティビジネスであると思う。このように、ソーシャル・エコノミーはコミュニティビジネスとの接点もある概念である。

次に、欧米では地域通貨が盛んで、先ほどのロジェ・シューは、地域通貨は個人の経済ないしはサービス交換の経済の原点であるとして積極的に評価している。地域通貨が維持できるのであればソーシャル・エコノミーが発展する素地があると論じている。日本でも色々と地域通貨の実験が広がっており、これも新しいシーズではないかと思う。このようなソーシャル・エコノミー化への兆候というのはあちこちに見られているが、残念ながら、現在は市民の社会参加の学習過程にある。先ほどNPOのところでも述べたように、NPOの設立を入り口で規制してしまうのではなく、むしろ促進する時期ではないかと思う。インセンティブ・ポリシーが必要ではないかと思う。

3. ソーシャル・ガバナンス時代の社会・経済

ソーシャル・ガバナンスという政治学的な概念とソーシャル・エコノミーという使い分けをしたが、ソーシャル・ガバナンスの場合にはペストフの言うインフォーマルグループ、即ちコミュニティや家族等のグループがかなり重要な部分・担い手となっている。先ほどの近隣政府の議論とは、正にこのコミュニティに自治体の権能の一部を移し代えていくということであり、この部分がかなり重要になる。ソーシャル・エコノミーの議論では、コミュニティとアソシエーションという存

在は裏腹の関係であるが、議論としてはコミュニティーそのものをアクターとしては考えないで、むしろコミュニティーと関係の深いアソシエーションや協同組合をソーシャル・エコノミーの担い手として考えている。

米国の近隣政府、近隣自治は近隣のコミュニティー組織そのものをNPO化している。国土交通省が都市計画の地区計画に住民の意見提案制度を導入しようとしている。これは、米国のシアトルやポートランドで行っていることであり、それは小学校区単位でできている住民の自治組織をそのままネイバーフッド・アソシエーションという名前でNPO化して、そのNPOに計画の提案権等の行政参加権を認めたものである。

コミュニティーをどのようにしてガバナンスの中に組み込むかという手法の一つは、コミュニティーそのものを欧州のように新しい下部自治組織と認知をするか、米国のようにNPO化させてNPOとして参加させるかという2種類のタイプがあるのではないかと思う。

先ほどフランスでソーシャル・エコノミーを政府が導入したのは1982年の地方自治法の普及と合わせてであったと説明したが、ソーシャル・ガバナンスやソーシャル・エコノミーの大前提は、やはり地方分権である。つまり国が全部取り仕切って、パブリック・ガバナンスの強い体制でソーシャル・エコノミーを増やそうとしても、それは論理矛盾である。やはり分権的な体制の中で、多様な社会的アクターを認めていく、そしてその社会参加を促すことが必要である。公共部門によるパブリック（大衆）へのサービスから、パブリックによるパブリックへのサービスへと移行しなければいけない。

フランスでは、アソシエーションを作るのが非常に簡単である。二人以上集まり、2～3枚の書類を作り、それを役場に届けば1週間後ぐらいには公示される。一方では、杜撰管理という問題も出てくるが、とにかく簡単にできる。つまり、簡単にアソシエーションのような組織を作って、市民が社会参加をするというインセンティブがある。見方によっては、いい加減という感じがしないでもないが、それで収まっている。しかし、フランスでもアソシエーション法により3段階ぐらいの組織秩序を設けている。まず人格なき社団、つまり法人格のないものでも一定限度に限り契約等を認めている部分と法人格がある部分とがある。80万から90万あるの

は、この法人格のあるものである。これについては、日本のNPOと同じで、税率を余り低くはしてくれない。このうち税率が低くなるものに関しては、きちんと書類を作り審査を受けて特別な許可が必要である。このような3段階の組織形態があり、自分のやりたい事柄に合わせてその申請を行う。法人格がなくてもよいのであればグループ活動的にやらせる。法人格を作って、ちょっとした仕事をしようかというグループと、きちんとした法人で大きな仕事を政府から請け負ったり、社会の中でかなり大きな仕事をするというグループと、三つの段階に分かれている。この辺りは、うまくできているという感じがする。

日本ではなかなかコミュニティーセンスや市民意識が育たない、という点に関してフランス人に聞くと、まず堅苦しいことを考えないで、大勢の人でそのような組織を作り、社会活動をする中で、社会と個人や、社会のルールを学びなさい、と言う。とにかくフランス人の場合には、意識のある大人は必ず最低一つはアソシエーションに入ってボランティア活動を行っている。ボランティアというように堅苦しく考えなくても、遊びでも趣味でもよいので、そのようなボランティア活動に気楽に参加し、組織活動ができるという状況を作るということが一番のインセンティブである。それ以降の具体的なインセンティブ・ポリシーというのは色々補助金であるとか、先ほどのように身近な公共施設や、色々な対市民サービスをアソシエーションに行わせたり、委託をして補助金を付けるという形が一般化している。米国の例では、地区計画を作るというのであれば、補助金を出して、専門家を派遣して、計画の提案をさせるというエンパワーメント・プログラムが数多くみられる。

フランスでもかなり補助が出ており、文化施設や児童施設を運営しているアソシエーションの財務担当に聴取したが、1割とか2割という補助金が出る。フランスは文化関係の活動については色々なところからお金が付く。フランスには文化・コミュニケーション省という省があるが、その省は地方の出先機関も持っており、日本でいう建設局のような形で文化局があり、そこを通じて公的な活動をしているアソシエーションに国の補助金が直接に出ている。一例として、フランスは移民の国であるので民族対策もあり、アフリカ系のフランス人のためのジャズフェスティバルを行うアソシエーションには国の厚生労働省と文化省の両方から補助金が出るし、自治体からも補助金が出ている。セキュリティ対策のための一つの実働部隊のよう

に、アソシエーションに行政側が依存する形になっている。行政が直接行うよりも、自発的に行ってくれるアソシエーションがあれば、そこに補助金を出す方が、スムーズに行えるという発想だ。実際の運営は、役所や会社と異なり、小さなオフィスで足り、シンプルで、維持費がかからない。ボランティア活動が全国に数百万人もいるので手弁当で参加する人も多く、トータルコストは非常に安く行うことができるというメリットもある。

日本では、個別のNPOに対する個別の補助というスタイルよりも、個別のNPOをサポートするための支援NPOがたくさんできている。一種の連合組織である。それに対して、税金で相当部分の出資をして民間からの寄付も募り、NPO活動のサポートのためのファンドを作る動きが活発である。また、公益的に自治体の仕事をしてもらうNPOに対して一定の補助制度を創設しているところもある。日本でも、状況としては進んできているが、問題はNPOを経営する場合、事業が大きくなればなるほど、税金の問題や人の問題等で苦勞するという悩みが逆に出ている。その辺りは、税制の問題、制度の問題等、総合的に対応を検討しなければいけないと思う。しかし、先ほどのスウェーデンやフランスの例のように、一定の行政分野に関して、適切なNPOがあれば、そこに任せるという姿勢を明確に打ち出していけば、おのずから新しいNPOが育成されることが考えられる。それがインセンティブ・ポリシーになると思う。

一方、公共が財政的な状況や非効率的なサービスしかできないということであれば、民間の営利企業があるではないかという議論がある。つまり、公共からマーケットに代えるという議論である。これは、正にサッチャーが行った英国型の民営化である。しかし、その代表例であるPFIについてもバリュー・フォー・マネーの運用がうまくいかず、市民サービスとコストとの関係でトラブルが続発し、今毎年のように基準の見直しが行われている。もちろん民営化により市場経済に委ねることで成功した部分もあるが、必ずしもこれから出てくる多様な市民ニーズには公的な部門と営利企業だけでは効率的な供給ができない。つまり非営利サービス部門の有用性ということが、欧米では認識されている。

従って、このような世界的な動きの中で、日本の場合にも、一気に欧州のエコノ

ミー・ソーシャルまでは無理としても、一定の社会的学習プロセスを経て、色々なインセンティブ・ポリシーを実施することにより、第3の道としてのアソシエーションを育てていくということが必要である。

街づくりの議論の場でも、従来はいかにして市場経済の導入をうまくやるかということで地域経済活性化対策を行っていた。しかし、現在の経済状況でそれを行っても限界がある。企業誘致をしようとしても、離島には企業は来ない。コミュニティのポテンシャルというか、地域社会の持っている潜在的な可能性を徹底的に掘り起こしてコミュニティを再生することが重要である。先ほど述べたように古いコミュニティから新しいコミュニティに作り変えて、それを競争させる。米国でよく行われるエンパワーメント・プログラムであるが、一定の奨励補助金を付けること等により、コミュニティが競って色々な社会的な事業を行う。そのようにして、一時的ではあるかもしれないが、停滞していた地域社会に活力が呼び戻されるという事例が数多くある。

従って、これからの一つの流れとして、必ずしも市場経済万能型の経済再生ではなく、コミュニティや社会的なアクター、非営利のソーシャル・エコノミーを活用することによる経済活力再生、地域再生ないしは都市再生を行うという方法がむしろ強調されてよいのではないかと思う。そのような手法の導入により、政治的にもソーシャル・ガバナンスが育っていくということではないかと思う。現在、地方の議会の機能が制度疲労に陥っている。議会の機能低下を補完するために、一方で、市民の社会活動等によって参加民主主義を活発にすれば議員が住民の意思反映に精を出すことになり、結果として地方議会が再活性化するのではないかという議論もある。

(2002年6月26日：第13回委員会)