
関西学院大学大学院経済学研究科／産業研究所 教授

小西 砂千夫 (こにし さちお)

「地方分権と財政危機の時代の社会資本整備」

【講師のプロフィール】

- 学歴 1983年 関西学院大学経済学部卒
1988年 関西学院大学大学院経済学研究科博士課程単位取得
1996年 関西学院大学大学院経済学研究科より博士号（経済学）を取得
- 職歴 1988年 関西学院大学産業研究所助手
専任講師、助教授、98年より教授、99年より大学院教授
- 研究テーマ 財政学、税、地方財政、地方行革、市町村合併、財政投融资
東南アジア諸国の税務行政
- 役職 自治省（総務省）「市町村合併推進会議」「市町村合併研究会」「地方行財政ビジョン委員会」
京都府・愛媛県等での市町村合併要綱関連委員会
大蔵省（財務省）、国土交通省などの各委員
大阪府知事アドバイザー
地方自治体での行革等での各種委員
- 著書 「日本の税制改革」 有斐閣 1997年
「財政システム」(共著) 有斐閣 1998年
「市町村合併ノススメ」 ぎょうせい 2000年
「そこが知りたい市町村合併 当事者たちの証言」 2001年
- 受賞 第1回読売論壇新人賞（佳作）、日本租税資料館賞、日税研奨励賞

地方分権と財政危機の時代の社会資本整備

関西学院大学教授 小西砂千夫

はじめに

わが国の経済・財政状況はたいへん深刻な状態にある。経済運営については、2002 年になってわずかに薄日は見えてきたとはいえ、依然として経済の足取りは力強くない。その一方で、財政状況はますます深刻になっており、国債発行額を 30 兆円に抑えるという小泉首相の公約も、今後守られるかどうか予断を許さない状況にある。格付け機関は相次いで国債の格付を引き下げており、いまや先進国では最悪の水準である。財務省はその状況認識が間違いであると否定しているが、日本国政府の債務償還能力に対する国際的なマーケットの不信感は相当強いものがある。

このように経済運営と財政運営の両方で追いつめられたわが国において、社会資本整備には経済政策の手段となることはあっても、災害復旧事業などの住民の生活に密着する部分を除いて、もはや最優先の政策目標とはいえない。むしろ常に財政状況と相談をしながら進めていくことになる。

その一方で、地方自治体の財政状況も深刻である。しかしそれ以上に、地方財政は国の財政と一体になっており、国の財政運営が破綻すると、ほとんどの地方自治体の財政運営も直ちに行き詰まる状況にある。

今後の社会資本整備にあたっては、国と地方をあわせた厳しい財政状況のなかで、これまでとは異なる考え方が必要になる。ひとことでいえば、それは増税してでもやるべきだと国民に評価される社会資本は整備できるが、そうでないものについては、財源の許す範囲で長期的に進めていくしかないという点である。

地方財政において顕著であるが、わが国は長く経済成長が続き、物価上昇率も高かったことから、毎年度、予算額が増額され、社会資本の整備目標についても順調に達成されるという状況が続いてきた。そのなかで、財政状況とは関係なく、必要なものは整備されなければならないという意気込みが許される雰囲気を作り出してきた。しかしその本来の意味は、増税してでも作るべきと、国民ないしは地域の住民が意思表示するものということである。しかし、現実には国民負担との比較考量において整備すべきかどうかを判断するという感覚は定着していない。それだけに社会資本整備におけるこれまでとは違う考え方が必要になる。

本稿では、以上のような問題意識をもとに、今日、わが国の行財政運営において特に注目されている点について言及し、全体として、地方分権と財政危機の時代の社会資本整備について考察することとする。

I 市町村合併と地方分権改革

まず、地方分権の推進と市町村合併のながれを追いつつ、平成 17 年 3 月末の特例法が期限切れになった後、町村制の見直しなど、ドラスティックな地方制度の改革がスタートすることが予想されることを述べる。また、そのことが社会資本整備に与える方向性についても

考察する。

1. いまなぜ市町村合併か

①財政論が先行する市町村合併

現在、盛んに市町村合併が議論されている。総務省（当時の自治省）が本格的に市町村合併に踏み出したのは、平成 11 年 7 月の地方分権一括法のなかで市町村合併特例法が改正されたことであった。8 月には市町村合併に関する指針をまとめ、都道府県に対して翌年の 12 月までに市町村合併を推進する要項を作成するように指示を出した。しかしながら、当の市町村は半信半疑であった。自治省は、市町村合併については長く、やりたいところはどうぞというという姿勢であって、取り立てて推進をしてこなかったため、突然の方向転換が理解できないという状況であった。

そもそも地方分権推進委員会の分権改革では、市町村合併などの体制整備を必要とするような分権改革は行わないこととなっていた。その理由は、市町村合併などを持ち出せば、そこに問題意識が集中し、機関委任事務の廃止を中心とする国と地方の関係の改革という焦点がぼやける可能性があったこと、小規模自治体であっても分権改革によって行政能力の向上が期待できることなどであったとされる。しかし、その一方では、政治ベースでは市町村合併の推進は有力な政策の選択肢となってきた。その結果、地方分権推進委員会の意向とは合わない形で、分権一括法のなかに市町村合併特例法の改正が盛り込まれることとなった。

この法律は、合併に対する優遇措置として、合併特例債の発行や地方交付税の合併算定替えの特例措置の延長などの財政上の優遇措置を盛り込んだことから、従来の特例の中立から推進に転じたものであった。期限は、従来の特例法は 10 年が基本であったが、本法は改正前の期限を引き継ぐことで平成 17 年 3 月までの 5 年半という異例のものとなった。

ところが、国の政策スタンスの変更を読み切れない市町村はあまり反応をしなかった。国のキャンペーンや都道府県を通じた合併推進政策の展開によって一部で浸透してきた。しかし現在のように一種のブームようになったきっかけは、地方交付税の改革議論のなかで、平成 14 年度から段階補正の見直しに踏み切ったことが大きい。

従来から、地方交付税を所管する特別会計では、借入金残高が、単年度の交付額の 2 倍以上、交付税 5 税の収入の 3 倍程度に達するなど、事実上の制度破綻の状態を示していた。しかも、地方交付税が受益と負担の乖離を産むことで、地方自治体の財政規律を失わせ、無駄な公共支出を生み出す原因となっているという論調がマスコミを中心に蔓延するという傾向にあった。

そのなかでも段階補正は、小規模町村に限って、普通交付税の算定の基準となる基準財政需要額における行政単価を引き上げるという効果を持っており、直感的に言えば小規模町村の一人あたりの財源保証額を人口規模が小さいほど大きくする効果を持っている。そうする理由は、市町村行政の実態から見て、必要な単価が高いということである。その根拠は、小規模自治体ほど、人口あたりの職員数が多いことから、事業費だけでなく、人件費でも割高になることである。

ところが、段階補正はその必要性とは別に無駄を助長するという論調が支配的になるなか

で、地方分権推進計画などで縮小する方向が政府内のコンセンサスとなった。そこで総務省はそうした全体的な方針をなぞって、段階補正の見直しに踏み切った。

その影響は、たとえば、人口1万人で財政力指数が0.3程度であれば、1年間で2,000万円程度の減額である。そうした町村の交付額は20億円ほどであるから、交付額の実に1%にすぎない。段階補正は職員数の多さを反映しているということは、2000万円の人件費に相当する3〜4人だけ、職員定数を減額してくれという意味である。人口1万人なら普通会計の職員は100人前後であるので、インパクトとして3〜4%の減員ということである。

そうした段階補正の見直しは、しかしながら市町村合併への気運を一気に盛り上げた。財政難のなかで地方交付税に無理が来ていることは周知されており、総務省がついにその抜本改革に乗り出した。そうなると、もはや小規模自治体は立ちゆかなくなる。特例法の期限内に早く合併をすれば、財政措置もあって一息つける。これは合併である。ところが、以上に述べたように、段階補正の見直しは合併とはまったく別の文脈から出てきたものであり、それに過剰に反応するべきではない。かえって、何のための合併かという論点がずれてきた感がある。

②権能を担いきれない小規模市町村

それでは何のために合併なのか。わが国の地方自治は、補完性の原則で言われるような市町村中心の自治であり、かつ地方分権の推進であった。これらを結びつけると、住民にとってもっとも身近な役所である市町村が、住民の生活を支える基礎的な行政サービスを提供する。したがって、市町村の規模がどれほど違っても、基本的に同じ権能を担う。また、介護保険のように住民の生活に密着するサービスが新しく出てきた場合にも、市町村がその権能を担うことになる。

このような自治の原則は、特に小規模市町村にとってはたいへん酷なことになる。現行の都市制度では、政令指定都市や中核市など、人口が大きい都市になると権能の違いが設けられているが、一般市と町村の格差はわずかであり、しかも町村には最低では人口200人から5万人を超える村さえある。そうしたところで同じ権能を担っているというのは、役所組織の実態から見ればずいぶん歪な形である。

人口が1万人未満の市町村は1,500余りあり、市町村数の5割弱にあたる。そうした市町村では、スタッフの数が限られているのに多くの仕事を与えられているために、一人の職員がいくつもの仕事を兼ねているという状態である。役所の本来の機能は、法律を上手に運用して政策を企画立案することであるが、その知恵を出そうにも、法律を読みこなす時間すらないという実態がある。

市町村中心の自治といいながら、都道府県職員の3分の1は市町村サポート要員である。なぜなら、市町村は法律を自ら読みこなして仕事を企画しているというよりも、多くの部分を都道府県に頼っているからである。条例の作成などでは、特に市町村の機能は弱い。

小規模町村ほど、まちづくりのアイデアを出して全国的にも注目されているところが多いが、その半面で、自治体の本来の仕事の部分では、なかなか自立できないという面は否定できない。財政運営においても、人口が10万人を超えると数人で財政課を構成して、10年選

手が2～3人にてノウハウの伝搬をしているが、人口1万人未満では財政担当は1～2人と
いった程度である。そこでは役所本来の機能という意味での弱さは否定できない。

小規模市町村の存在意義は、役所機能という面ではなく、その地域の住民にとっての運命
共同体のシンボルとなっていることに求められるべきであろう。直感的に言えば、その集落
の住民が安心して生活してられるのは、そこに町村の役場があるからであり、そこに地域
社会の求心力が働いているということである。集落の生き残りという意味では、市町村合併
はたいへん酷であるが、行政組織として期待された機能を発揮するという意味でもたいへん
酷である。市町村合併は、行政組織としての問題をクリアするためのものである。したがっ
て、合併する場合には、過疎地域の住民の安心をどのように確保するかということが課題に
なる。

2. 「市町村中心の自治」についての疑義

①強制合併か市町村制の見直しか

現在、自主的合併という枠組みのもとで、合併が進められている。自主的であるから、合
意に達したところだけという意味である。合併の蓋然性は人口や経済、あるいは地域住民の
生活実態から見てあるところが多いが、合併という難事業を果たしてよき自治体を作ろうと
いうエネルギーが出るところは限られている。自主的合併の枠組みでできる合併の数は限ら
れている。

しかし小規模町村では求められている権能が担いきれない問題は、そのままでは解決で
きない。そこで2つの選択肢が考えられる。一つはスウェーデンのように、強制的に合併を
するという方向性を認めるかどうかである。地方分権の時代とはいえ、わが国の法律体系で
は国が地方公共団体を設置しているのであるから、当該市町村の議会の議決がなくても、国
会の判断で市町村設置法を個別に作れば合併はできる。これが強制合併ということである。
しかし法体系として矛盾しないということと、本当にできるということとは別である。強制
合併ができるということをまったく議論しない段階で、その方向に走ることはできない。国
民的コンセンサスはとてできないであろう。強制合併は選択肢としてはないということだ
る。

もう一つの有力な方向性は、小規模町村の権能を現状よりも軽減して、都道府県等に移転
するということである。現在までの方向では、政令指定都市など、規模の大きいところでは
都道府県の権能を市に割譲することが行われてきたが、今度は小規模町村の権能の一部を吸
い上げるという方向である。都道府県も自治体であって、公選の議会と首長もっているの
で、自治の侵害とまではいえない。ただ、市町村中心の自治という前後的自治の原則はず
れて、都道府県と市町村との規模に関する補完関係をはっきりさせるということである。

いま、分権に逆行するということが、一つの呪縛ようになり、かえって実態にあわない
政策を残す原因となっている。小規模町村が数の上では多くあり（面積ではさらに大きい）、
そこが戦後の自治の原則のなかで名目上は市町村中心の自治であるが、その一方で都道府県
のサポートがなければ仕事が行き詰まるという状態に甘んじている。そのようなことをいつ
までも放置すべきではない。自主的合併とその後に小規模町村の権能の見直しを進め、分権

に逆行するようなことであってもひるまずに改革していく必要がある。

②大都市における「都制」の議論

それらの動きとはまったく関係がないようで、地下水脈ではつながっている問題が、大阪で議論されている「府市合併」ないしは「大阪特別市」である。市町村中心の自治といいながらその例外は東京都である。東京は首都という理由から、特別な自治の形態を持っている。ところが経済力では第二の都市を誇る大阪では、そうした特別な自治の形態をもてないことによる不満があり、また実体経済に則さないという問題もあった。

戦後しばらくは大都市行政の特例ということが議論になったが、昭和 30 年の時点で、市でありながら都道府県と同じ権能を持って、そこだけ 2 層ではなく 1 層の自治の形態になる「特別市」という制度は消えることとなった。代わって政令指定都市という制度になり、大阪市はその制度のなかに収まることとなった。

しかし大都市には特別な意味がある。通勤人口を広域から集めていることから、昼間人口と夜間人口が大きくずれることになり、投票権を持っている者と、その地域の経済を支えている者が異なるという問題が起きる。また生活行政を中心とした市町村行政の感覚では、大都市の機能を維持する機能を担いきれない。港湾や鉄道、集荷施設、市場、通信、大都市交通など、さまざまなスペシャルな行政機能が要求される。市町村でありながら、都道府県が本来的に担うべき機能の多くが要求される。そこで大都市では、特に都心部では市町村と都道府県を一元化した行政組織が必要ということになる。

そのときのアプローチとしては、市が都道府県の権能を担う「特別市」と市と道府県が合併する「都制」の両方がある。機能論としてみればどちらでもよい。前者は市がいま以上に権限を受け、後者は府が市を飲み込むことであるから、権限の移り方や役人のなわばり意識から見れば、その両者の違いは明白であるが、住民から見ればいわばどちらでもよいことになる。

もっとも大阪特別市の場合には、大阪市の市域の狭さ故の昼間人口と夜間人口のギャップは解消されないで、周辺自治体との合併が必要になる。また大阪都の場合には、問題が多いとされる東京都とは異なる都制のモデルを考えねばならないという難問があるので、技術的には解決しなければならない問題が多い。

以上の問題と、市町村合併との接点は、地方自治における 2 層制の堅持と市町村中心の自治という戦後的自治の原則が、過疎地だけでなく、大都市圏でも別の理由ながら同じようにほころびを見せていることである。どちらも財政問題という観点では、それほどインパクトがないが、戦後的自治の枠組みを超えるという点では共通している。

3. 分権改革のめざすところ

地方分権推進委員会では、地方分権のあり方について議論をされているが、当面は機関委任事務の廃止という法律上の上意下達の構造を崩すという一点に集中するという戦略をとり、それゆえに成果が上がったというように評価すべきであろう。議論された内容は市町村に仕事を増やすという点は少なく、仕事はそのままだが、判断する権限を移す（その場合に

は都道府県が中心であったが) という点を中心であった。部分的には国と都道府県、市町村の権能の再配分もあり、そのなかには地方から国への権限の行こうという問題も議論になったが、けっして中心ではなかった。

本来の分権論からいえば、財政面と職員数の両面で、自らに萎える権能を担い、国と都道府県、市町村が重複して担う部分をなくするという方向性が望まれる。重複する部分があるからこそ、縦割りという問題が起きてしまうからである。戦後の自治の原則では、国が決めたスタンダードな行政を推進するという方向性があるので、それを達成するために、技術面と財政面の2つのサポートが必要であった。前者が都道府県と市町村の関係であり、後者が地方交付税であった。

本来の分権論からいえば、国と都道府県、市町村の権能を切り分けて、それぞれの行政組織で自己責任で行い、行政組織が運営に失敗しても誰かがカバーすることはなく、地域住民に影響が及ぶという方向になる。

そのときには、これまでのように、地方自治体、特に市町村の仕事を増やしていくということではなくて、国直轄の事業を増やすという方向性になるものと思われる。3割自治と呼ばれて久しいが、これは地方が担うべき仕事の3割しか税収がないということである。しかし、現在でもわが国の地方税は国際的に見てけっして小さくない。にもかかわらず、カネが足りないということは、3割自治ではなく、3倍自治、すなわち仕事をしすぎている状態にある。本来的に、行政サービスへの需要は無制限にあるものであり、負担との比較考量という歯止めがなければ、適正な規模はない。特に市町村の財政力格差は圧倒的なものがある。わが国ほど大きな仕事を地方にさせようとすると、結局は交付税漬けの国や都道府県の関与漬けになることは当たり前である。地方分権を進め、地方の自立を促そうとするならば、市町村の仕事は増やしてはならない。この逆転の発想が必要である。分権に逆行するなどといって、いまの方向を是認することはかえって実態を無視した暴論である。

II 地方行革で先行した事業評価システムの有効性

4. 無駄と贅沢の違い—B/Cのとりえ方

近年では特に地方自治体において、事業評価の手法が定着してきている。事業評価とは、本来的には費用対効果(いわゆるB/C)である。費用対効果は財政の効率性を成し遂げるときに考えるべきモデルとしては伝統的なものである。公共事業に無駄が多いという議論に対して、費用対効果分析を導入していけば無駄がなくなるという考え方である。それ自体はけっして間違いではない。しかしそこでの問題は、客観的にB/Cを測定することはできないという事実である。

もしも客観的な尺度でB/Cが計測できるとすると、予算を個別の事業に小分けし、すべての事業を費用対効果の高い順に並べて、歳入の範囲でカットしてしまえば、相対的に効率的な予算だけが残ることになる。ところが、どのように評価尺度を工夫したとしても、誰もが納得できるような効果の測定はできない。事業評価のできることは、同じ種類の事業における比較が主なものである。たとえば、都市計画道路を敷設する際に、どの路線を優先させるべきかという問題ならば、説得力のある分析ができる。なぜなら、新しい道路の効果を物

的な単位で測定するだけで十分であるからである。道路であれば、予想される通行量、渋滞緩和への効果、時間短縮の効果、環境に与える効果、地価に与える効果などが評価のポイントであり、それらを横並びに物的な単位で並べただけでも、どの路線から整備すべきかの判断はある程度まではできる。しかし、道路とそれ以外の土木工事、たとえば港湾整備であれば、評価のポイントがまったく異なるので、評価をすべて金銭の単位に換算する必要が出てくる。そのときに客観性をもたせようとすることは現実的に難しい。

つまり事業評価とは、同じ種類の公共事業における、いわゆる「箇所づけ」の議論には使えても、種類の異なる公共事業間での比較には使えないという現実を自覚すべきであろう。そのときに、事業評価の財政効率化への貢献度は大きく異なることになる。あたかも客観的に評価ができるかのごとく議論することは、論理として組み立てていく上では問題はないが、実際の財政制度のなかに組み込んでいく上では客観的評価ができないという事実を無視することはかえって問題がある。結局のところ、そのような限界のある手法である事業評価を、現実の財政運営の場でどのように運用するかという運用ルールの建て方が重要であるということになる。事業評価では国より先行した感のある地方自治体であるが、現状では、適切な運用ルールという点で壁にあたっているように思われる。

公共事業は無駄であるといわれるが、まったく意味のないものがないわけではないが、無駄と断言できるものがそれほど多くあるとは思えない。むしろ都市部の慢性的に渋滞する道路など、今すぐにも着工すべきものは少なくない。無駄であるという議論をいくらしても、 B/C がいくらあるかという議論になれば、その数値はある意味でどこまで効果を取り込むかによって変わるものである。

公共事業は無駄であるということではなく、社会資本整備への社会的要請が無限にあるなかで、いかにに財政的なディシプリンのなかで財政負担との合意のもとで社会資本整備を進めていくかという問題である。社会的ニーズがあるという意味で必要な社会資本はいくらでもあるが、増税してでも整備してほしいと国民が本当に思えるような社会資本がはたしてどれくらいあるか、本当の問題はそちらにある。すなわち、社会資本は社会的ニーズがないという意味での「無駄」ではなく、増税してでも作ってほしいと国民が考えるものがあるかどうかという「贅沢」の問題なのである。お金がない状態で、増税への合意が取り付けられない社会資本はすべて贅沢である。

贅沢かどうかは、 B/C の議論とは一切関係がない。また、 B/C はその社会資本がペイできるかどうかという問題とも関係がない。有料道路の B/C がいくらあったからといって、通行料で建設資金が回収できるかどうかは判断できない。道路建設にいくらかけるという国民的合意がまずあって、その範囲でもっとも効率的な路線を優先させるという場合に、初めて B/C が迫力のある議論として浮上することとなる。

5. 事業評価で何がどこまでできるか

そこで、事業評価をどのように運用するかのルール化について考えることとする。このような問題意識についてもっともはっきりもっているのは、筆者の知る限りは三重県である。三重県では県庁の幹部級からなる財政会議という場を用いて、予算の総額をいかに配分する

かという方向性で予算を編成している。財政課がそれぞれの事業課と折衝を重ねて、マイクロプロジェクトの積み重ねが予算総額であるという従来型の予算編成ではなく、マクロプロジェクトから入って、マイクロプロジェクトにつなげていこうという方向性である。政策があつてそれを実現するために予算があるという観点に立てば、そうした方向性の法がむしる当たり前であるが、役所全体とした政策論という点ができないのが役所の常である。その意味では画期的なものである。

理念型でいけば、財政会議の前提となるのは、まず歳入見積り目の確定である。その際にキーになるのは、地方債の発行額である。地方財政の場合には、税等は制度の結果として決まってくるものであるから、自由度がもっともあるのは地方債の発行額である。そこをまず政策的に決める必要がある。三重県ではまだアイデアの段階でそこまでは至ってはいないが、地方債の発行可能額は、バランスシートの分析によって得られる債務償還能力である。それに一定の制約をかけることによって、地方債の発行可能額が決まってくる。その結果、歳入の枠組みがまず確定する。

その次に、それを政策分野別にどのように配分するかという問題が出てくる。自治体の場合には総合計画というマスタープランがあるので、それをどのように運用するかということが、メルクマールになる。すなわち、総合計画をそのときどきの社会経済と財政状況に応じてどのように修正しながら運用していくかが政策であり、その結果が毎年度の予算ということになる。そこまでがマクロプロジェクトであり、財政会議の大きな役割である。

マクロプロジェクトが確定すると、そこへ個別の事業をはめ込むのが、マイクロプロジェクトであり、ここからは従来通り、事業課と財政課との交渉になる。ただし、予算の大枠での割り当ては終わっているので、事業課と財政課の関係は従来とは大きく違う。工夫次第で、両者は協力して限られた予算を効率的に使おうとする関係になれる。

そこで初めて生きてくるのが事業評価である。財政課は事業評価の結果を見ながら、個別の事業の貼り付けについて事業課に対して注文をつける、もっと効果が出るような予算の使い方をすべきであると。その結果、財政の効率化が初めて進むことになる。予算要求について事業評価を使うと、結局は事業評価において作文を施すことになり、それでは従来の予算編成と基本的に異なることはない。予算の大枠が決まったときに、事業評価は初めて威力を発揮することになる。

このような三重県での改革の方向に鑑みると、国の財政運営はまだ初歩的な段階にとどまっているといえる。ただしよい方向への萌芽はある。小泉首相は国債発行額の上限を 30 兆円と定めた。その限りでは正しいが、その 30 兆円の債務償還能力という意味での効果については説明がされていない。

また、予算の大枠を決めて分野別に配分するというのは、経済財政諮問会議がめざした方向性であつて、その限りでは意味がある。ただし、現在の経済財政諮問会議は、予算編成についてのマクロプロジェクトを担うという点ではまだまだ中途半端であるし、現状ではその期待がないように思われる。今後の課題であろう。

また各省が行っている政策評価については、とにかく実施するという方向だけであり、その運用ルールについてはまったく詰まっていない。無駄が多いから政策評価をして無駄をへ

らせという、地方自治体が壁にぶつかっている問題にまだとどまっている。運用ルールを確立させるべきという議論にまでは至っていない。国は予算編成手法についてもっと突っ込んだ議論をすべきである。現状では政策評価はほとんど生かない懸念がある。

Ⅲ 今後の社会資本整備のあり方

6. 財投による社会資本整備に必要な観点

財政投融资による社会資本整備がいま問題になっている。財投は将来の国民負担を増だ視させているのではないかという懸念があるからである。小泉内閣もその点を問題にし、特殊法人改革を断行しようとしている。

特殊法人改革は森内閣のときに始まり、そのときに橋本龍太郎担当大臣は、特殊法人の事業の見直しという観点から膨大な作業を開始した。ところが、小泉内閣になって、当初は従来の路線を踏襲していたが、政権発足後半年程後になると、事業ではなくの組織の見直しに方針が転換する。そこで日本道路公団の民営化などの議論が注目されることとなった。しかし、特殊法人改革は本来は「将来の国民負担の無原則な拡大を抑える」ことが主眼のはずであり、それならば事業の見直しが主たるものである。

日本道路公団の場合ならば、組織の見直しが事業の見直しに結びつく可能性がある。しかし、高速道路整備計画の9,342kmの計画は変えないということが、国費の投入をやめることと、50年間で借金を返済することと引き替えに結果的に容認されたので、事業量の見直しには直結していない。ましてや本州四国連絡橋公団になると、それを民営化することと事業の見直しはほとんど結びつけようがない。なぜなら、計画済みの本四架橋はすべて供用が終わっており、維持管理をしながら借入金の償還をする課題が残っているだけである。民営化したからといって借金が減るわけではない。

高速道路は有料で行い、一般道路は税金で行うというルールは、運用上そうしたというだけであって、絶対無二の原則ではない。わが国の戦後復興に際して、道路建設は重要であった。モータリゼーションの到来は確実であったからである。しかしワトキンス調査団が道路予定地はあっても道路はないといったように、道路整備は非常に低水準であった。そこで、限られた財源のなかで事業量を増やすという方針のもとで、高速道路は有料道路のスキームとして財投対象事業とされた。一般道路は税を財源とするが、揮発油税などの道路特定財源が充てられることとなった。

高速道路を有料道路方式で整備する以上、長期的にはペイすることが絶対の条件となる。社会的に意味のある高速道路はまだたくさんあるであろうが、ペイしない道路は、従来の財政スキームではなく、税金で作る方式に改めざるを得ない。日本道路公団等の特殊法人の施工する道路でありながら、採算性に最初から問題があるものは、原則に適しているとはいえない。税金で作るとなると、その分だけ事業量は落ちることになるが、その点は厳しい財政事情のなかでは甘受せざるを得ない。

あまり注目されていないが、財務省が作成し公表しているものに、政策コスト分析といわれるものがある。これは、財政投融资のプログラムが現在価値ベースでどれほどのコストを将来にわたって発生させているかを示したものである。アメリカは連邦信用計画において同

じょうなものを作成しており、財政投融资改革の一環としてわが国でも導入された。政策コスト分析は、将来の国民負担を明らかにしたものであり、この大きさを見ながら財投計画を決めていく限りは、国民の負担増がむやみに見えないところで拡大する懸念はない（もっとも、計算にあたって前提条件となっている将来の需要予測等が現実的なものであることが条件であるが）。

現在のところ、政策コスト分析を生かして、事業量をコントロールするための条件整備は整いつつあるが、その気運はあまり大きいとはいえない。むしろ、組織のあり方をめぐる議論が主になってしまっている。そうした状況はけっして望ましいとはいえない。

7. 分権時代の社会資本整備

以上のようなことをベースに、今後の社会資本整備に関して、政策提言をまとめていくと次のようになる。

これまで歴史的に地方が整備するとされてきたものであっても、分権に逆行するという批判にひるむことなく、国が直轄事業として整備する必要なものはそのような方法に切り替えるべきである。その典型が、神戸港や横浜港などの重要港湾の整備である。国際ハブ港の地位は、いまやアジアの港湾の追い上げにあって苦しくなっている。両者は戦後改革の際に政令指定都市が管理する港湾となり、都市経営の柱として展開されてきた。しかし、基本的に借入金で整備資金を調達して、港湾施設使用料で償還するという、埠頭公社等の方式のもとでは、日本の港湾は高すぎるという評価になっている。もっと多くの国費を投入して、建設費を引き下げることで使用料を引き下げる必要性は大きい。また、わが国全体の海上輸送のあり方を考える上でも、港湾整備における選択と集中が必要になる。そのなかで、港湾施設の整備と管理運営については、特に国際ハブ港の位置づけがある少数の重要港湾については国の直轄事業に戻す時期が来ているのではないかと思われる。同じことは、株式会社方式で運営施工されている国際ハブ空港についてもいえるであろう。

社会資本整備にあたっては、長期整備計画を作り、社会資本ごとの連携を保つとともに、それを財政状況に応じて修正しながら運用していくという方式が考えられる。そのなかで、政策（事業）評価は、箇所づけの議論として活用していくべきである。財政制約のなかにおさまるような形で、個々の整備計画を常に修正することが必要であって、財政状況を無視して整備計画だけが一人歩きする事態は避けなければならない。また、いわゆる B / C は客観的な尺度では計測不可能であり、それだけで財政の効率化ができるという幻想は棄てなければならない。

財政投融资というスキームを使った整備手法は、かつてのように高度経済成長時代であって物価上昇や経済成長が続いている状況では、事業費を拡大して短期間に多くの施設を充実させるという観点から見ればうまい手法であった。しかしながら、その場合には少なくとも長期的にはペイするということが、財投を使う場合の財政節度である。それが不可能である場合には、財源の担当は財投ではなく、一般財政（すなわち税を財源に施設整備をする）でやる以外にない。いわゆる B / C は収益性があるというものとは異なるので、それがいくらあるからといってペイすることにはならない。財投の場合には政策コスト分析といわれる

手法があるが、これを用いることで、国民の将来負担が増えないように監視しながら社会資本整備を進めるという方向で徹底すべきである。

今後の社会資本整備については、財政的な原則をいかに立てていくかということが重要になる。かつてのように、いくらカネがなくてもやらねばならないことはやるといった、意気込みだけの議論ではどうにもならない。あるお金の範囲で事業量を縮小する代わりに、施設整備の有効性・効率性を可能な限り高めるということが必要になる。

社会的ニーズがあるというだけでは、施設整備をしていいということにはならない。国民ないしは地域住民が、増税してでも作るべき施設であるといわなければ、整備するには値しない。負担との見合いがなければ、お墨付きにはならない。その意味で、地方自治体が行うべき社会資本整備は、大型なものは国が直轄事業として担うのであれば、ごく身近な小規模なものに限定せざるを得ない。財政状況が現状のように厳しいうちは、そうした痛みは覚悟せざるを得ない。

参考文献

小西砂千夫「財政再建路線への復帰にもはや猶予はない」『週刊東洋経済』1999年8月。

小西砂千夫「市町村合併をどう理解すべきか—いわゆる小規模町村の合併について」『月刊自治フォーラム』2002年1月号。

小西砂千夫「地方財政システムの制度設計—政策評価はそれ単独では歳出抑制に役立たない」『地方財務』2002年1月号。

小西砂千夫『特殊法人改革の誤解』東洋経済新報社、2002年（近刊）。