

第6回 地方都市問題に関する勉強会

日時：平成14年3月13日（水）15時00分～17時00分

場所：中央合同庁舎第3号館11階共用会議室

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

講演内容

今日は地方都市問題に関する勉強会ということですが、幅広いというふうにかがっていますので、まさしく幅広い扱っていいかと思っております。私など大学の業界では変わり者ですから、今日この研究会の主旨としては、国土交通省としてどれぐらいの免疫力を持つのか、わざと注射して免疫力を高めるとい意味でのことであろうと思っっているわけでありす。とはいえ、私としても、国土交通省の方々とともに、お互いに同じ志で明日の日本を語りたいと切望しております。

私は財政学が専門ですので、財政学から見れば、お金を使いたがる省庁は好印象ではありません。別く国土交通省だけが嫌いというわけではなく、どの省庁にしろこの財政状況のなかで、まだまだ財政需要があると言ってくる省庁に対しては、財政学の専門家は皆良い印象を持っていないと思います。

国土交通省の方からは、どういうわけかいいろいろとアプローチをいただいています、関西でも激論をかむすような勉強会をしりしているわけです。そういう意味では国土交通省のことは比較的わかっているつもりです。B/Cは十分やっていると、亀井静香元政調会長時代の公共事業の見直しでは、国土交通省の所管事業は少ないので、無駄な公共事業は別の省の問題ではないかといった指摘を国土交通省の方がしているとかです。

一度大阪の研究会でおもしろいことがありました。国土交通省の方から、公共事業ごとかく批判が集まるが、福祉だとか教育だとかいうのは消えてなくなるわけだから、あれは経費費でしょう、道路は何十年も持つんですよと、こう言われました。大学の教師が数人いるその席でそう言われたもので、これは少し牽制しなければと思ひ、学校の教師を呼んでおいて、教育が消えてなくなるとよくそんなことが言えますね、教育投資という言葉を知らないのですか、と言っつわざと怒って見せたことがあります。そう言いながらもその一方で、なるほど教育とは消費かもしれないと思ひました。大学教育、とくに文系は消費になりがちですね。時間をいかに有効に消費するかという意味では消費ですね。でも役に立たない公共事業があるならそれも同じように消費だと思いますから、これはおあいこだなと心のなかでは思っているわけですが。

本当のところ、簡単に言ひまして、あらゆる道路がダメだということもありませんし、あらゆる道路がいいということもない。あらゆる教育が投資として意味があるというわけでもないけど、全部ダメだと言われたと我々もちょっと寂しいところがあるというところが、常識的なところはあろうかと思ひます。その常識的なところで、どういう論理で通していくのがいいのかというのを、私なりに今日は申し上げておきたいと思ひます。

申し上げたいことは二つだけで、非常に単純なことです。一つは整合的な意思決定をしましようということ。だから、限られた財源のなかで社会資本建設をつくるときに、優先順位の高

いものからつくるといことを徹底させましよう。ちゃんとそれで意思決定が通っている。優先順位の高いものから造っているんだ、造ろうとしているんだといことを説明可能なようにしましようということ。それともう一つは、財政は歳入の範囲でしか使えないということですので、歳入の範囲でお金を使うということを考えましよう、ということす。歳入と別のところでやるべき仕事があるというような発想は、それは国の意思決定がよほど縦割りの構造だから出てくる話であつて、歳入の制約なしにもの考るといのは、経済学の問題提起としてもとおかしいということになります。

もちろん、財政に詳しい方は、出づるを量つて入るを制すのが本当だと言ひでしょう。つまり、どれだけ必要かを考へて、あとで歳入を決めればいい、税を決めればいい、それが財政の本質でしょうといわけす。確かにそうす。それはどういことかといと、どうしても造らなければいけないダムがある、あるいは河川改修がある、道路がある、空港があるんだつたら、増税しましようということすね。増税するつもりがないのに造るべきものがあるといと、それは縦割りのところで意思決定が滞っていることになります。

財源の話だから財務省のマターでしようと言われればそうすですが、ただ皆さんはそういう意味では全体を見てものを言う立場にないであつて、私は全体を見てものを言わなければいけない立場にあるので、歳入の制約なしに、要するに増税してでもやるべきとい説得を所管官庁が国民にできなかつたら、それは支出してはいけないといことを、私はロールプレイングとして言わざるをえないといことすね。

優先順位の高いものから造りましようといときには予算制約を守ることが大前提になっています。ですから、B/Cが10であろうと20であろうと、まったく予算がなければ造れない。B/Cが高ければ増税を国民に説得しやすといはえますが、しかし増税には政治決断が必要すから、それなしにはやはり作れない。

国土交通省にとってこのような話は厳しいかもしれませんが、どこかで国土交通省の方と地下水脈が通じておれば、いつか理解してもらえ、といような思ひはあります。菌に衣着せたものの言ひかたですが、これぐらいが限度です。

資3-6-11の「はじめに」というところがありますが、「追い詰められた日本にとって社会資本整備は優先順位の高い政策目標ではない」というのがいま申し上げたこととごさいます。まず日本の財政が破綻して国債が暴落すると、すべてが終わりすから、国債が暴落するといことを避けなければいけないときに、最優先の政策目標ではないといのは、これは仕方のないことではないかと思ひます。

それと、今、日本はそこが問題でしようけれども、国と地方との間のもたれあいの関係があつたり、これは自治体と国土交通省との間関係といことを越えて、もつと社会全体のもたれあいがあつて、そして優先順位の高いものから取り組もう、ということになつていないといことが、「倒産する企業にさも似たり」といような感じは正直するわけす。日本の国が

やっぱりだめになっていくという状況のなかで、まともな意思決定をすることで踏ん張らなければなりません。

資料(資3-6-11~12)のほうはパートI、パートII、パートIIIとありまして、まずパートIの市町村合併からです。この部分は社会資本整備と直接関係のある部分は少ないんですけど、しかし関係はあります。まず、市町村合併ですが、だいたい財政論が先行しています。予算がないから合併するというわけですね。合併すると10年間は特例債が認められると。特例債が認められて、10年たったら、11年目から少しずつ交付税が減っていくというかたちになるんです。最初の10年で合併特例債の発行が認められますので、一定の公共事業ができるということになっていきますが、それを狙いにしている、ところも多いでしょう。自治体というのは基本的に財源に飢えているという状態ですね。

ですから、財源をちょっとでも削るという話になると怒りますし、国に対する要望は財源の増加ということに尽きることも多い。本来は、やるべき仕事に対して予算がどう必要かという議論なのに、そこは飛んでしまうことも多い。やるべき仕事と予算との間の関係についてほとんど意識がなくて、予算だけほしいという話になると、ガバナンスができていないといわざるを得ない。

地方に外向しておられたとか、あるいは旧自治省におられたというような方ならばピンと来るとと思いますが、地方財政計画と個別の自治体の予算というのはすごく密接に関係があるはずなんです。県の財政担当者はそれを理解していますけど、市町村の財政担当はあまり関心がないですね。交付税はつかみ金だという感覚でいるかもしれませんが、本当はそうではない。地方財政計画というのは、国が都道府県と市町村に対してやらせるべき仕事を決め、それを自治財政局の調整課なり財政課なり交付税課というところで積算をして、その積算にもとづいて一般財源として予算を渡しているわけで、たくさんの方々の仕事に対応して予算を渡しているわけです。これはブロック補助金、あるいは一括補助金という言葉がありますが、交付税というのは一括補助金だというふうには言えなくはないです。

総務省は、だから交付税が一括補助金だということはわかっているわけですけども、補助金を減らして、交付税を減らせという議論も一方でやっているわけです。そうやって補助金の自治体の行動を弱めるけども、一般財源である交付税は良き補助金ですとかいうときには、交付税は一括補助金だという論理を机の中にしまこんで、要するに使い分けているわけです。

そうでなければ、あんな大きな金額を配れるわけがない。この霞が関のこの雰囲気なのか、つかみ金で20兆円が渡せるわけがない。

地方分権推進計画のなかで交付税の簡素化というものが入ったものですから、小規模自治体に対する交付税の割増部分を少し削るという改革が行われたわけです。段階補正の見直しというやつですが、あれは小規模自治体の行政単価を高く設定してあるんですね。その高く設定している分を少し割り落とそうという話なんです。これは合併だと、急に火がついたわけです。人口1万人未満、財政力指数0.3ぐらいのところでは1500万円と

か、年間2千万円交付税が減ると大騒ぎしているわけです。ところが、そこは自治体として交付税いくらもらっているかというと、20億円はもらっています。わずか1%でも大変なインパクトです。99%交付税が残ってるんですけどね。だから、財政論が先行する市町村合併というのは、自治体の創設感が原因にある。これはほかにもおかしな話。

じゃあ、どうして市町村合併をするかという、これはものすごく簡単な話で、日本は市町村中心の自治という原則でずっとやってきたので、10万人市でも300人の村でもやっている仕事の種類は同じなんです。そうすると、例えば10万人市には職員が800人いて、300人村には職員が20人います。片や800人、片や20人です。やっている仕事の種類は同じというわけです。

実態としてどういうことが起きるかという、小規模自治体の30歳ぐらいの男女問わず、働き盛りの職員はだいたい10種類では足りないぐらいの仕事を持っているわけで、それが10万人市で言いますと、3つか4つの課に相当する仕事を一人でやっています。新しい仕事とか、今年度の政策の説明とかで県庁へ呼ばれるわけですね。片や大きいところは係長が来て、課長補佐が来ている。いつも自分は一人で行かなくていい。同じように書類を渡されて、同じ書類にいつつまでこの書類を埋めてくださいと。でもできないわけです。自分が持っている担当の仕事で同じ時間帯に県庁から呼ばれて、どちらかにしか出られないとなって、代わってくれようにも、その他の職員もまた県庁へ呼ばれているとかですね。300人は極端ですけど、人口1万人未満のところでも同じような状況です。

そうすると、市町村中心の自治というのは、やるべき仕事の種類は同じにするということですから、実は市町村中心の自治というのは合併とはもうセットのようなものです。市町村中心の自治をやらうと思えば、市町村としての最低人口規模を設定して、そこへ行くために合併を促進するか、スウェーデンのように、極論を言えば強制合併をするというぐらいのことをやらなければ、市町村中心の自治にはならないわけです。

戦後、そういうふうな自治を市町村中心にしようということ、戦後の日本人はやっぱり偉かったわけで、昭和30年代に最低人口8千人で市町村合併をしたわけです。しかし昭和40年で市町村合併政策というのを自治省自身がやめてしまうわけですね。なぜやめてしまうか。市町村合併というのはやっぱり返り血を浴びますので、癒し系の政策、つまり過疎対策をやらうと。過疎対策をやるけど合併推進はしないと。35年間、平成11年の合併特例法の改正、つまり分権一括法まで放っておいたんです。35年間市町村中心の自治と自治体としての最低人口規模を設定して、そこへ向けて合併をしなれはいけないというのはセットですよという、両面ある部分のいい面しか言ってこなかったというのがそもその問題です。

ですから、昭和の大合併のときに8千人が最低線であって、いまの仕事の密度ならそれが2万人とか2万5千人だから、2万5千に向けて強制的な合併推進をしていくというふうにするか、自主的合併で時間を稼ぐけれども、自主的な合併ができないところは、市町村制の見直しというのがあります。パートIの2のところ。市町村制を見直しするということは、つまり過

疎地を都道府県がカバーしましょうということ。いま実態として都道府県がカバーしているわけですから、助けてあげるのではなく、あなたの仕事と違ってやってくださいということです。

県の職員のおよそ3分の1は市町村サポートの要員としてのわけです。例えばもし災害が起きたとして、道路復旧をすぐにやらないといけません。設計図を書けないといけません。県庁から応援に来て、そこでみんな一斉に書くわけですが、市町村の職員は、現場見に行ったり救援活動したりしていることが多かったりする。小規模町村で設計図を書ける人間が100人もいるわけがないわけですから、そういう意味では絶対不可能なわけです。

だから、そういう意味で県の仕事にしてしまえばどうか。過疎地において都道府県は生活行政の一部を担うわけで、これは市町村中心の自治を撤回するというのですから、戦後的自治の、言わば命題を放棄するということですが、これをもって構造改革と言うんだらうと思いますね。つまり、戦後の命題を改革していくということをもって構造改革と言うんだらうと思います。市町村中心の自治というもののこのこだわりによって、いろんなことが起きているわけです。

大都市における都制の議論というのは、今日は時間の関係で省きますが、例えばいま大阪では府市合併というのがわかに浮上しているわけです。財界は昔からこの問題に熱心でしたが、いまもたいへんがんばっておられます。これに対して磯村市長が異論を唱えられまして、府市合併では、市町村中心の自治の原則に反する、大阪市は都道府県の権限を全部持つ特別市になるという議論がありましたので、比較論ならば特別市ではないか。

ただ、大阪市の通勤人口とか、大阪市の経済に係わる人口というのは、大阪の中だけにあるわけではない。企業だって、大阪市内にはないけど、大阪市と密接に関係のある企業だってありますということになれば、大阪府が大きな権限を持つためには、大阪市の、少なくとも通勤圏の3分2ぐらいは飲み込む必要があるということです。つまり、大「大阪市」をめざした合併という問題が浮上します。これがこの構想のネックではないかと思えます。

「大阪都」という府市合併は、都道府県が市町村行政のところに手を出すということですから、市町村中心の自治には反しますけども、その一方で、過疎地で市町村中心の自治の原則にこだわらないという議論から言えば、ある種先取りしている部分があるわけです。だから、「大阪都」という議論のほうが戦後の常識に反しませんが、時代を先取りしていくという感じですね。大阪府がどんどん合併をすれば、そういう意味では市町村中心の自治というのを貫くために、嫌なこともやりましょう、合併という、嫌な苦い薬も飲みましょうということで、それはそれなりに節度のある議論といえます。

地方分権推進委員会がめざしたものは、市町村中心の自治というものを貫くためのものであったかと、委員の先生にお尋ねしたことがあります。場合によると国直轄を増やすというようなことも含めており、自分で責任をもって仕事をする態勢にしようといったことが中心にある。必ずしも市町村中心の自治

ということにはこだわってはいない。場合によると、国直轄、たとえば三桁国道は都道府県のどうこうと言いますが、国道は国がやたらどうかという、非常に常識的な議論があります。国直轄の事業を増やすという方向性だってコメントしているのだから、そここのところはわれわれ別に戦後の自治を守るというような議論をしたつもりはないということです。

だけど、都道府県と市町村という話をしたときには、市町村中心という考え方をあえて崩すという議論はしていないという。市町村は場合によっては、都道府県に仕事を委託するということを現行法律でもできるわけです。仕事は一旦市町村に下ろすけれども、市町村が都道府県との話し合いで都道府県に仕事を戻すというようなことは大いにあっていい、といったことは議論としてあったようですね。

ただ、分権一括法の分権推進委員会の議論も、そういう意味では一人歩きしていて、基本的に市町村中心の自治を押し進めるということであった受け止められていると思います。ですから、私が言っているような市町村合併というのは、そういう意味で市町村中心の自治を堅持するための現状維持の改革であって、その次に来るのが市町村中心自治からの離脱であって、都道府県からむしろ国に上がっていく。つまり仕事が市町村から都道府県、都道府県から国へ上がっていくということを含めて、やはり分権ということになるじゃないかと、私は思います。そのへんが市町村合併と分権改革の接点でありまして、詳しくは資3-6-13-17の「参考論文1」の中にごさいます。

パートIIにまいります。今日ここへ向うという話を財務省でしたところ、財務省の方から、この雑誌を読んで行きなさいと言われて渡されたものがこの資料です。「国土交通」12月号です。国土交通省としての政策評価について非常に詳しく書いてあります。国土交通省がいかに政策評価をしているか、いかに関心があるということがわかります。非常に大量の情報を整合的にきちんと整理してあるという感じがします。財務省はこういうものを間に置いて、国土交通省と総務省との間で話し合いをしていきたいという気持ちがあるそうです。

事業評価と行政評価とかいろいろ言い方がありますが、ここでは政策評価でいきます。あるいは事業評価でもいいんですけど、これをどうとらえるかという議論があって、自治体でやや先行したものですから、自治体でこういうことがわかってきたということをまず申し上げます。そのうえで、国としてどう考えるか。政策評価をすると、あるいは個別の事業の評価をすると、予算規模が小さくなるというのは、これあり得ないということです。絶対あり得ないです。

その理由は当たり前のことです。つまりB/Cというのが完全に種類のちがう公共事業でできるか。福祉と教育とではもちろんですが、高齢者福祉と児童福祉の間でB/Cで「うん、なるほど」というふうに納得できるようなB/Cができるかというわけです。おそらくできない。政策評価というものが持っている魔物は、ある種だれかがそういうツールを持っていて、そのツールに照らせば、そういうことが客観性をもったB/Cが、種類のちがう公共の支出とかに関して比較可能なかたちででき

るかも知れないという幻想を抱かせてしまうことです。

これが近年のエコノミスト重用論につながっている部分がありまして、エコノミストが経済の先行きに関して予見不可能なのではないかということに、皆さんも薄々気づいておられるでしょう。最近の複雑系の経済学では「予測不可能である」ということを言っているわけで、なぜ予測不可能かということを経済的に証明したというわけです。

よく理科系の方がおっしゃいますけど、例えばここにろうそくの煙が上がった。パッと窓開けた瞬間に、この煙がどういうふうな形をとるかというのは、これ予測不可能だというのがありますね。経済というのも、同じ意味で予測不可能だということがあります。瞬間的に何が起こるか分からない。長期的なパスに戻る・戻らないという話がありますけど、しかし、長期的なパスと言ったって、経済でいう長期的なパスは何年ですか？30年。30年の長期的なパス、30年後にだいたい収束しますなんて言われても、これは経済政策としてはほとんど意味がないわけです。

エコノミストが何事か知っているなんていうことはあり得ない、ということから言えば、エコノミストに経済政策運営を任せるといったことの危うさみたいなものは、本当は皆さんよくわかっておられると思います。それと同じことで、政策評価というものの方が実は政策の優先順位がすべて決まってくるというものであるというのは、これは科学万能主義ですから、危険なわけです。そういうことは考えたらいけないですね。大人の常識と言いますか、そのあたりは重要なポイントだと思います。地方はそういうことをようやく気がついてきたというような感じですよ。

一つ、B/Cというものについてきちんと議論をしないとダメなと思うんです。無駄と贅沢のちがいをということを資料に書いていますが、これはキーワードだと思うんです。僕自身の言葉としてはラジオ番組にゲストで呼ばれて出たときに喋り出した言葉なんです。B/Cというのは無駄を経済的に分析する手法です。でも私は贅沢ということを議論したいと。さっき言いましたが、B/Cが千であつても2千であつても、予算がないときはつくれぬ。余裕ができればそれは一番につくりましようということですよ。

猪瀬直樹氏がこの間テレビで、国土交通省がB/C1.5以上を基準としているという話を紹介していましたが、彼はB/Cが1を超えるということはペイするという意味だと考えている様子でした。ペイするという話はまた全然ちがうということは、これは説明しなければわからない話ですね。

私の予想では国土交通省はB/Cの議論については十分に勉強しておられるのでしょね。B/C1.5以上というきちんとした原則に基づいて、道路をやっているんだというわけです。しかしそれにはいろいろな数字があるわけですよ。計量経済学のいろいろな数字。計量経済学の世界では、仮に統計的に有意である最小自乗法の推計式が2種類あるとして、この2種類どちらも統計的には間違いではないが、どちらの係数を使うかによってまったく結果がちがってくるというようなことは起こります。

だいたい計量経済学ですつと計算していくと、100本ぐらい推計して、使えるやつが3つぐらいだということがあります。そのうち、シミュレーションをしてみても、出した答えがでそうなものという、100本のうち1本しか残らないわけですね。ほかの99本は捨ててしまわなければならないわけですよ。99本のほうがほんの少し可能性があるわけですよ。100本のなかの1本こそ真実であるなんていうことはありえないわけで、B/Cの数字はつくった人間からすれば、その数字の持つ意味はある種のストーリーであるわけです。もちろん意味もあり計量的手法に忠実であるわけですよ。

B/Cは、ある幅を持って出てくる数字なわけです。それを一般の人にどう説明するかは問題です。一般人はそこはよくわからない。ペイする議論だというふうに思っていると、ただ、3ぐらいならともかく、1.5以上というのはちょっと甘いです。他省では1以上ということもあるようですよ。B/Cの議論というのはやはり客観性の担保というのがどうしても必要なんです。

自治体でB/Cがほんとに生かされるには、B/Cは箇所づきの議論であるということを知り切らないとダメです。B/Cがたとえ3以上ならば採択するとかいうことはあまり意味がないです。3以上ということと、それに匹敵する財源が用意できるという話とは全く別ですので、財源があれば、2でもやればいけます。それこそB/Cがほんとに1以上あるんだら、それはコストより便益のほうががあるわけですから、やればいけます。つまり、財源とB/Cとは関係がないわけです。

それと、先ほどから言っているように、道路だけのB/Cは、これは優先順位という意味では客観性がある程度あると思います。道路は結局通行量と渋滞緩和の効果と、環境コストと時間短縮コスト——同じようなものですけど、あと地価を引き上げるとか、せいぜいそれぐらいだろうと思います。だから、道路を評価すること自体はある意味で指標が限られますので、100本の道路の優先順位をつけましようと言ったときに、これはある程度つけられる。ところが、道路と河川改修ならどうか、道路と空港での優先順位はどうかという、不可能ですね。空港はとくに滑走路百メートルごとのB/Cなんてまったく意味がないですから。これも滑走路は全部できないと、途中で穴が空いてはまったく意味がないですから。そういう意味ではとくにやりにくい。ですから、そういう意味でB/Cというのは、同じ空港のなかでは箇所づけばできます。どれを優先的にやるべきかということではできますけど、種類がちがうとできない。

ではどうしたらいいかということ、道路を何億円で作るかということを決めないとダメということですよ。決めたなかで優先順位を客観的に決めて箇所づけるということをやれば、B/Cは生きます。ただ、行革先進自治体では実は事業評価で予算を決めているのではなくて、先に何にいくら予算を使うかというのを、アドホックに決めているわけです。決めておいて、B/Cを使いながら箇所づけをしていくということをやっているわけで、この議論は大事なことです。

道路整備事業には、特定財源があります。高速道路には償還

できるかという問題はあっても、一般道路については財源の範囲で作っている限りはその問題は起こらない。小泉首相は相対的に道路財源が余っているだろう、道路事業を縮小するという意味もあって、道路特定財源を縮小しているという話をしているわけです。そここのところの政治決断はしっかりやっていただきたい。そこで何かにいくつくるかという政治決断ができれば、あとは事業評価で箇所づけをするということという議論で、本来はすっきりする。

ですから、道路を除くと5カ年計画に財政計画の裏付けがないことが、実は問題のポイントかも知れません。道路以外は特定財源がないことはないんですけど、特定財源だけでやっているわけではないですから、財源の裏付けが乏しい。有料道路のように借入金でやる事業はまた別ですが。それ以外は、財源の範囲で5カ年計画で押し込めてしまうという話ならば、ほとんど問題は解決したようなものだと思います。あと箇所づけはB/Cでやるということにする。B/Cでほんとに箇所づけができるかという、大きな問題がそこで出てくると思いますが、それは情報公開でやろうということになるわけです。

だから、事業評価というのは財源配分を決めて、箇所づけのもとで議論して欲しいと言ったときに、初めて意味があるので、そういう意味のあるやり方をしなければいけない。国は実はそれに近い線まで来ている。5カ年計画とか、特定財源とかいうツールがありますので、このツールを上手に使えば、その世界にきちっと押し込めることはできるわけです。筋の通った世界に押し込めることはできますけども、小泉首相はそういうことに興味なくて、もちろん道路事業費を財源の範囲で押し込めるという話はなさりません。

国土交通省が取り組んでいる事業評価は読ませていただきましたが、事業評価は運用次第で毒にもなれば薬にもなるし、運用次第では毒にも薬にもならないんです。事業評価の運用についてほとんど議論がないと思います。政策評価をどのように社会資本整備の意思決定のなかで使っていくかという、運用についてはほとんど具体的なイメージがないと思うんです。そこで具体的なイメージを書いた瞬間に、それはたいへんだとなるかもしれません。

自治体でも事業評価をするにとどまる団体と、そこから一歩踏み込んで運用を大切にしている団体に、はっきり分かちてきています。後者はぜひぶんたいへんな思いはしているが、希望はある。

歳出をどうやってコントロールするかという話ですが、資3-6-18~20の「参考論文2」というのは「週刊東洋経済 2000年7月8日号」で書いた論文で、予算の範囲で仕事をするということを具体的に書いたものです。結局国債発行額を無限に増やしていくと財政破綻するわけですね。国債発行額にキャップをかぶせる必要があると。小泉首相がいまキャップをかぶせようとしているわけです。ほんとにキャップをかぶせたときに、それぞれの省庁が自己主張できる財源はどれくらいかというのを一度計算してみよう。

どうやって計算したかという、過去10年間のシェアで今後10年間の先行きを推定しよう。推定するときに、過去建設の

ために発行した国債、あるいは赤字国債を出していますから、あらゆる一般財源もその償還額があるでしょう。その償還費は全部財務省の予算だということになりますけど、それを事業主体の省庁に戻してしまおう。つまり、過去建設省が建設省関係でこれだけ国債を発行しているとするならば、その国債にかかる元利償還金は国土交通省として主張できる予算のシェアのなかから、まず自分のやった仕事の後始末として、国債を償還して、残りの財源だけで事業するというふうにしてほしいとしたときに、どれぐらい我慢が必要か一度計算してみても、「東洋経済」に発表したんですが、この論文はあまり注目されませんでした。」資3-6-20の図表がありますが、旧建設省の予算ですけど、バブル崩壊後異常に建設省の予算額というのが伸びているんです。もちろんこれ決算ベースで見たものですけど、決算ベースで書いたほうが正しいんです。異常に伸びていて、この異常に伸びたやつの後始末があるので、国債の伸び率を-5%か-0%か、発行額を+5%にすると、どれぐらいの事業費が確保できるかというのが、この線が切れているところから右側の部分です。だから、結局バブル崩壊前ぐらいの事業費はそれでも確保できるというような数値。でも平成元年、2年、3年ころの予算といったら、いまの半分ぐらいの事業費しかありませんので、ものすごい事業費として絞られる。というか、ここ10年異常に伸びているということでもあるわけです。簡単に言ったら、バブルの前に戻ったら財政破綻ほしくないということです。

この話が簡単に了解されるぐらいだったら、日本の国はこんなことになっていないわけです。バブル前に戻ろうということ。バブル前の予算規模に戻るといったら、交付税だってぐんと小さくなります。これが現実だと思います。

こういう計算をしても、表に出す・出さないは別として、議論してみませんかという話をしたことがありますけど、最近の動きなど見ていたら、議論すら許されないというところがあるんじゃないか、ということも感じたりします。そういう意味では、国に比べたら地方は気楽な議論をしていますね。地方はもっと大胆な議論ができますよ。プレッシャーは国と地方では圧倒的にちがうということは感じます。でも、こういう議論をしていけば、国土交通省としてももう少し人心が落ちついてくるんじゃないか。バブル前の水準ぐらいの仕事のほうが、適正規模からもしれない。

高速道路は地方から見れば、ほとんど持ち出しがないわけです。もちろんその高速道路をつくることによって、インターまでのアクセス道路を一般財源でつくらなければいけないという話がありました。高速道路の計画中止かという議論をテレビで見っていたら、もうすでにアクセス道路までつくっていて、地域開発プロジェクトがここまで詰めの段階に来ているときに、高速道路をつくらないのはどういうわけかと、ある自治体の担当者が言っていたんですが、それでは本当は話が逆転している。

続いて特殊法人改革ですが、もともと特殊法人改革は森内閣のときからスタートしているわけです。橋本大臣は組織の見直しではなくて、事業の見直しの方針に掲げた。正論ですよ。

いま国幹審は国土交通大臣が会長になったんですね。小泉内

関がいま国幹審を開いて、高速道路整備計画を下方修正しますという話を正面からできるならば、日本の国は大した政治的に筋を通すということになるでしょうが、それはできないんですね。それは政治的にはまず飲めない話だと思います。小泉首相のいっているのは、道路公団の組織をどうするかではなく、事業の見直しははずなんです。財政投資で資金を絞って、道路が造れないようにしてしまうなんていう話は、からめ手の議論です。それでは本来は困る。

国幹審できめた道路整備計画を9342で置いておくなら、9342はつくりたくないといけません。それはそのときの総理大臣が決めたことですから当然です。一度、閣議決定したものをなしくずしに覆すのは許せないと古賀道路調査会長が言っていることは、筋論として正しいと思います。

ただ、道路公団の問題を見たときに、道路公団が、結局高速道路の問題は一般道路とちがいで、いま造ると将来の国民負担が出る可能性があります。一般道路はいまの財源、もちろん建設国債で造っていますが、基本的に一般財源でつくっている道路は将来の国民負担という話は出てこないわけですよ。高速道路は将来の国民負担という話がどうも出てくるわけですね。いったいいくら将来の国民負担が出るかわからない。そこで、政策コスト分析というのがありまして、日本道路公団ならば日本道路公団として、9342全部つくと、いくら一般財源を入れなければいけないかということについて分析して、財務省に報告しているんです。この数字は道路公団が持っている需要予測に基づいていますので、道路公団が持っている需要予測が変わってくると、この数字は変わってきます。道路公団が一旦公表してしまった数字について、道路公団並びに主務官庁である国土交通省は責任を持ってしまっているわけです。そしてもうすでにその数字は公表されています。

どんな数字かと言いますと、「参考論文3」⁴¹の後ろから2枚目の表ですが、この説明は前の論文のところにありますが、日本道路公団は真ん中より少し下のところにあります。公表ベースの数字で、正しくは3兆4610億です。日本道路公団としては3兆4610億という数字をすでに公表をしています。これはいまの需要予測のもとで3兆4千億。道路の通行料収入が10%低下すると、2兆8千億落ちてくる。だから、10%落ちるとだいたい6兆3千億ぐらいになります。20%落ちると8兆円ぐらいですね。30%で10兆円。道路公団の需要予測が30%下方修正されると、約10兆円。リスクという意味から考えて、9342をつくれれば最悪のときに10兆円ぐらいの将来の国民負担が生じるというふうに覚悟しなければいけないと思います。

この数字に対して、国土交通省としてどれぐらい責任を持っているかですね。この3兆4千億という数字、あるいは道路公団の需要予測に対して、どういうふうに国土交通省として責任を果たすと考えていくかということですね。

ただ、一方ではこういう議論もあるんです。同じ議論でいきますと、本州四国連絡橋公団は政策コストが約6300億円あるんです。つまり6300億円の一般財源を投下する必要があります。とこ

ろが、本四公団はすでに国から出資金として5700億円を投入しているわけです。ですから、国の出資金は要りませんとすると、先ほどの6300億円から相殺できるわけです。残り600億円ということになります。もちろん、通行料収入が10%落ちると、1700億円ぐらいコストが増えるようになります。20%減ると、だいたい1兆円ぐらい一般財源を入れないといけないうわけですが、国からの出資金が約5700億円で、地方からの出資金が2700億円ありますので、国も地方も出資金を放棄してくださいと言うと、1兆円ほど余裕が出ます。本四公団というのは4本目の橋さえ造らなければ、国の予算規模でいけば大きな問題はないんです。

だから、本四公団というのは4本目の橋さえ造らなければ、出資金を放棄したら直ちに巨額の国民負担なんていう話ではないでしょう、という議論も実はできるわけで、この政策コスト分析というのを本気で使う気になれば、将来の国民負担をどういうふうにハンドリングしていくかという議論ができます。これは不良債権と言っても、そんなに大きい不良債権ではないんです。むしろ民間の金融機関の不良債権のほうがはるかに大きな問題です。

ただ、今日長々と申し上げたのは予算の範囲で社会資本整備をしなければいけないということですが、財源が確保できる範囲で社会資本整備をしなければいけないということも、今度はこういう有料道路のように受益者負担がとれるものに当てはめると、ペイする道路しか造ってはいけないということになるわけです。日本道路公団としてペイする道路以外は造らないという原則をきちっと置かないと辻褄が合わなくなります。では道路公団はどうしたらいいかということ、あくまで正論としては、政治的にはとてもアクセプトされないと思いますが、道路公団はいま即時に道路建設停止をすればいいわけです。即時停止すると、どんどん黒字が出てきますから、減価償却しても黒字が出てきますから、その黒字分を国土交通省が吸い上げて、道路整備事業の特別会計に繰り入れて、一般道路をどんどん造ればいいわけです。高規格道路でもいいと思います。そうすれば問題解決です。

ペイする道路だけしか造らないとすれば、道路公団という整備手法は、いまの瞬間的にやめたほうがかえって道路事業量が大きく確保できるかもしれない。そんなことは、現実にはとてもできないんですけど、そういう議論が本筋ですよ。こういう議論を、私は申し上げないといけなくと思います。

最後のところですが、これは旧運輸省関係です。

私の家は神戸に近いんです。阪神・淡路大震災以後、神戸港の問題というのが出てきました。港湾整備というのは非常に状況は厳しい。なぜかという、特定財源が薄いからです。いわゆるコンテナ船が入る埠頭は、コンテナ船用の港湾施設というのを埠頭公社で運営しているわけです。地方の埠頭公社が、ほとんど借入金で投資をして受益者負担で償還するという、高速道路と同じやり方で運営しています。結局、借入金で港湾施設を造っているの、来航してくる船の数がいくらであっても、償還に必要な売り上げをあげないといけませんので、造れば造るほど割高になっていくわけです。日本の物流の生命線を握っ

⁴¹ 小西砂千夫(2002/8)：「特殊法人改革の影響」(東洋経済新報社掲載)

ている、横浜、神戸の国際ハブ港と一般財源を入れないとはどうということかという話です。国の直轄事業ですらないわけですから。そうなった理由は、GHQが自治体港湾にこだわったからですね。

冒頭で、市町村中心の自治体なんというのも、実際に合わなかったら変えるときが来ていると言いましたが、重要港湾を自治体港湾にして、自治体自身の整備計画で、全部借入金でつくって、港湾施設が過剰になって、限られた数の船の数で目標売上高を割って料金体系を出しているから当然、割高です。割高だから船が来ない、それで余計高くなっていくという悪循環。それで、空洞化が起きているというわけです。物流コストが高くて、空洞化が起きているとは惜けない。横浜と神戸だけは一般財源で無料の港にしたほうがいい。そんな当たり前のことができないかという、できないんです。できない理由を書けというなら、それはしがらみ、あるいは歴史的経緯という意味でできないのであって、ゼロから考えたら、どうしてあんな制度をとったのか。

同じことは空港でも言えるわけです。国際ハブ空港を3つつくるといって、ハブが3つあるというのは矛盾ではないか。日本の物流コストや移動コストを全体としていかに低下させるかという議論に集中して、地域バランスはその次の問題というようにしなければならぬ。国土交通省としては、自治体港湾や株式会社の空港という制度があり、本来考えるべき点に全力を集中できなかったのではないかと思います。

地方の社会資本整備は生活基盤に意味が強い。田舎へ車で行ったりしますと、空を飛んでいるような道路があるわけです。谷の間に巨大な柱を埋め込んで、真っ直ぐな道路を通しているわけです。横は少しでも雨が降ったら、崩れてくるがけです。橋だって15年に一度ぐらい架け替えないとどうしようもないような自然環境です。そういう厳しい地形の奥のほうに住人がいて、その道路は要るかと言ったら、やっぱり要りますね。最低限の生活をする手段ですから。

この土地で道路がなくなったら生活が成り立たないということがまだ山ほどありますから。それは必要だろうと思います。それはさきやかにやっつけていかなければいけないと思います。福祉、教育等、つまり経常費と同じ感覚の投資というのはあるかと言われたら、あると思います。それだけで国の財政が破綻するほどあるとはとても思えません。一般道路はむしろ増税してでも造るべき道路があるだろうと思います。国と地方とがはつきりとそこで役割分担をしたほうがいいと思います。一般道路は財源の範囲で造り、有料道路はペイする道路しか造らないという議論ですね。

冒頭申しましたように、私の気持ちとして国土交通省の方々と地下水脈を通じて、やっぱりあるべき論について議論をしたかと思っておりました。その機会ができてうれしく思いつつ、意思決定の整合性をはかるために、どういう制度改革をするかということについて、考えを申しました。それをもって構造改革というべきだろうと思います。今日とくに2つ出ましたから、とくに戦後的自治、自治体港湾にしても、市町村中心の

自治にしてもそうですけど、そこに問題意識をもって、国との役割分担を考えたときに、地方分権と財政危機の時代の社会資本整備の意思決定がきちんと整合的になると思います。

質疑応答

会 場： 今回の議論と少し離れてしまうかもしれないんですが、自治体のほうなどで、とくにいろいろ事業をするときに、コスト意識を持つことが大事だということで、いろいろ発生主義会計の導入とかが進んでおりまして、諸外国で見ても、たとえばイギリスとか、先ほどちょっとお話がありましたスウェーデンなんかでも、その発生主義会計を導入したり、それから予算制度自体を複数年度化して、できるだけ従来のインプット主義の予算編成から、できるだけアウトプット、アウトカムを重視した予算体系に編成替えをしたりしてコストの透明性を高めていく、という取り組みがどうも進んでいるというふうにいる聞いておりますけれども、とくに日本の自治体というところで置き換えた場合に、いま実際に先生がご存じの範囲で、どれぐらい発生主義会計ですか、予算改革の取り組みというのが進みつつあるのかというあたりの実情を少しうかがえればと思います。

小 西： そうですね。そこもポイントなのですがね。イギリスで発生主義会計をとったというのは、例のPFI事業の関係で、役所が本体でやるのと、PFIで投げるのと、どちらのコストが低いのかということと比較しようと思ったときに、役所の事業担当部門も同じ会計基準でやらないと比較できないというのがありまして、PFIで民間企業がやる場合と役所本体がやる場合を比較するとうきに、発生主義的な会計が絶対必要だったというように聞いたことがあります。そうだとすると、役所のなかで民間企業と競合関係にあるような事業体について同じようなことをやるというのは、これはある意味で当然なことですね。だから、道路公団がもう少し民間基準に近いようなものでやりましょうという話で会計を少しさわっているという話がありますが、それは道路公団に仕事をさせるか、道路公団以外の建設ゼネコンに同じことをさせましょうかということになったときには必要だと思うんです。そういう意味で、必要があってあのようになっているわけで、実務的理由がいちばんで、あんまり高尚な議論のもとでやっているというふうに見えるのは間違いだと思います。

発生主義会計にするとコスト意識が出たと言いますが、それは疑問です。発生主義会計よりも、それぞれの事業別にいくらかコストがかかっているかということを計算しないとコスト意識は出てきません。最近注目されつつあるのは、救急車が1回出動すると、人件費と消防自動車の減価償却、ガソリン代も入るといくらかかるかということです。そういう話というのはみんな知らないわけです。償却を聞いたときに、ほんとに重病でなくても呼ぶかという話になるわけです。

発生主義会計にすると、救急車1回呼んだときのコストがわかるかということ、全く別の話ですよ。コスト意識という話と発

生主義というのは実は少しちがうという感じがします。

ですから事業評価と同じで、発生主義会計も導入したけど、何だかよくわからないというところがいっぱいあるんです。本来発生主義会計は債務償還能力を計算するために使ったときに一番迫力があります。発生主義会計で債務償還能力を計算すると、何がわかるかという、向こう10年間で発行できる地方債の上限を設定することができます。つまり、我が自治体としての償還能力を一定に保とうというふうに置いたときに、向こう10年間で予想される一般財源、交付税と税との関係のなかで、これ以上地方債を発行すると償還能力は落ちるとされているからこれぐらいしか発行できませんという枠組みが設定できるわけです。そうすると、向こう10年間の歳入総額がそこでほぼ確定するわけです。税と交付税と地方債が確定すれば、歳入総額は確定するわけです。そうするととれだけの事業費しかせいぜいできませんということが逆算してわかってくるわけで、そこで初めて議論がスタートする。発生主義会計をすることによって償還能力を計算すると、地方債の発行額の上限が決まって、それを決めることで歳入総額がおおよそ確定できて、そのなかで消化できる事業費がどれぐらいかというのが、それぞれの道路とか福祉とか個別におおよそ出てくる。そういうふうに使っていると、ものすごく迫力が出ます。そういうふうに使おうという議論をしているところはごくわずかしかないという意味で、発生主義は事業評価以上に使えてないという現状があると思います。

会 場： 私が個人的に非常に関心があるのは道州制なんですけど、分権論というのが同一なんです。いろいろと見ていると、やはり関西というのは頭のなかではけっこう進んでいると思います。全国をいろいろと見ていると、道州制の議論が進んでいるのは九州であり、関西であり、東北の北東北、南東北とか、そういうところなんです。関西における議論の進み方がけっこう私は進んでいると、思うんですが、

やはり、この国のかたちをどうしていくかということを考えた場合、まさに企業的には倒産するであろうと思っています。そうすると、少しでも倒産をくい止めるためには、やはり分社化しかない、私は思っているんです。やはり基本的には三ゲン——財源とか、権限とか、人材みたいなやつを全部委譲しなければいけないというふうに考えてるんです。一方で、関西に対するシンパシーも私は持っていて、関西をなんとかしたいという気持ちもあるんですが、そういうなかで考えると、やっぱりそういう方向に引っ張っていかないとどうしようもないんじゃないかと感じるんですね。そんななかで、先生がそういった道州制の議論でどういうお考えをお持ちなのかをうかがいたいと思います。

もう一つは、先生は一方で、市町村合併の話で自治省と長く付き合われているんだと思うんですけども、自治省の人はいったい今後どういう動きをとろうとしているのかなと思います。多分交付税なんていうのは絶対渡したくないと考えているように思います。非常に大きな権限ですからね。そうは言っても、全体の議論というのは、そちらの分権のほうにどんどん進むわけですけれども、彼らとしてはどちらに行こうとするのかなと

いうのを先生の中から見て、お聞かせいただければと思うんですけど。

小 西： いまのご指摘ですけど、国はタテ割りでどうしようもないので、分権で投げつけてしまわないといけないというふうなご指摘だと聞かれました。つまり国でコントロールできる現実、国が全体の財源のなかでどういうふうな社会資本整備を進めていこうという、社会資本整備だけじゃないですけどね。様々なことについてガバナンスを貫いて、意思決定していきましようということを考えて、ほとんど絶望的な現状があるから、地方へ投げればいいのか、もう地方へ投げるしかないんじゃないか。とくに、ちょっとエールをいただいたわけですけど、関西が様々な議論があるので、関西が国のもたつきを突き崩してくれるほうがいいんじゃないかという、そういうエールだと思うんですけどね。

私は関西の者ですが、関西に昔からある分権の議論には疑問を感じています。関西独立論とかいきおいにはありますが、大阪はもはや本当のことをいえば衰退都市です。大阪本来の力を取り戻せば何とかなるといっているうち、大阪には何もなくなってきている。大企業は登記上の本社はあっても、役員はほとんど全員が東京にいるんですから、実体は相当お寒くなってきている。

本来すべき議論は、国がやるべき仕事と都道府県がやるべき仕事と市町村がやるべき仕事をきちんと整理し、お互いにかぶらないようにしましょう。そして当然、責任を分けるということになります。それぞれ役所組織としてガバナンスが通るようにならなければ、霞が関の常識から言えば、ほとんど不可能な世界だと思うんです。国と都道府県と市町村が基本的にかぶらないということは、縦割りでなくなるわけですから、まったく感じが変わってくる。仕事を分担したときに財源がちゃんと独自財源でやれるかという計算が別途あって、それがピタッと合ったときに初めてうまくいくわけですね。

そうすると、やるべきことは何かということ、まず市町村がやりたい仕事をしすぎだと思います。3割自治という言葉がありますがあれは間違いです。3倍自治。地方税の3倍もの仕事をするとというわけです。地方税の3倍もの仕事をするので、交付税が必要なんです。交付税は冒頭言いましたように、つかみ金じゃない、要るだけのお金を渡しているわけですからね。

ですから、あるべき論から言えば、市町村はうんと仕事を減らして、そして地方税でできる仕事をやりましようということです。多分裕福な団体と貧しい団体はカバーしている範囲が違うことをやるべきだと思います。そうすると、裕福な団体を抱えている都道府県はカバーする分野が小さくなるけど、貧しい団体ばかりのところは都道府県が自らやらなければいけない。都道府県は交付税をたくさんもらってもいい。市町村は地方税でできる仕事をやって、うんと仕事を小さくして、都道府県はもともとそういうもので、中間団体なんです。そして、国がもっと直轄事業を増やしましょう。これが本筋だと思います。こうやったときにガバナンスが通ると思います。

こうした改革と道州制はどうもあわない。道州制とかいうの

はちょっと議論としてついていけないんですね。いまの国はどうしようもないから、地方にやってもらいましょうというのは、やはり問題がある。国の組織にガバナンスを通すことは至難の業ですが、それをやらなければならぬ。道州制で地方に任せて国を小さくするという方向性だけでよいとは思いません。

自治省はどう考えているかというご質問ですが、おそらく自治省はその辺は確たるビジョンがないと思います、どの省でも目先の問題に忙殺されているのと同じです。自治省としての宿願である、外形標準課税とか、地方税収の拡大とかはあると思いますが、交付税を抜本改革するためには地方財政計画を縮小しないといけないんですけど、そこまでの議論で止まっている、地方財政計画の縮小について、布石を3つも4つも打っているかという、実は何もできていないと思います。

会 場： 財政危機がご議論の一番基にあると思うんですが、プライマリー・バランスをとるような財政がバブル以前に戻せば可能とおっしゃったと思いますが、そういう状況になったとき、現状をバブル以前の状況に戻そうとした場合、どの部分の痛みが一番大きくなるか。要するにどの部分に一番大きな負担を求めてレベルを下げることになるのかという、そこはどういうふうにお考えでしょうか。要するに社会資本レベルなのか、福祉レベルなのか、高齢化社会のケアはやめということになるのか、どこにしわ寄せが行くことでプライマリー・バランスをとろうということになるのかという、そこをお聞かせ願います。

小 西： 参考論文2に、省庁再編前の省別の予算額の推移というのがあるんです。国債伸び率0というのはプライマリー・バランスにほぼ近い感じですが、少し違いますが、国債伸び率5%、発行額を5%づつ落としていくという世界ですね。そういうふうにしていったときに、元利償還金の部分を含めてという意味ですが、だいたいどれぐらいの配分になるかということですね。これ省庁再編前ですから、国会が一番前に来ています。国会は膨れていますね。国会は建設国債を出してないですから、赤字国債しか出してないんです。検査院がけっこう伸びていたりします。建設省は大分落ちています。自治省もけっこう落ちます。

これは、だから国債の発行額についてそれぞれの省庁が自分で責任を持ったときに、どれぐらい負担しないといけないかという数字で、若干ちがう数字が出てきます。だから、その差が出てくるということです。つまりこれぐらいの事業費は権利として主張できますよということ。この事業費を権利として主張できるけれども、総理大臣が議事進行役をしながら、最終的に総理大臣が裁定するなかで、過去のシェアから割り出された額を持ち点として、経済財政諮問会議で政策分野別にどう配分するかを議論してほしいですね。それがあべき論なんです。縦割りでない予算編成というのはそういうことなんです。地方はそういうことができるんです。

経済財政諮問会議って、そういうところですよ。これが持ち点で、この持ち点であれば、予算総額は全然変わりませんから、かまわないわけで、この持ち点のなかで取り合いしてくれ

たらいいわけです。時の総理大臣が裁定をすればいいということ、どこを我慢しなければいけないかという話は、またちょっと別だと思います。

会 場： 過去の予算編成のシステムは、これからも続いていくとお考えですか。いまのお話ではそういうことになるんだと思うんですが。

小 西： いやいや、過去の実績に基づいて持ち点を決めるとそうなるというだけです。その持ち点を崩さなければ、その首相自身は従来路線をそのまま引き継いだことになります。総理自身の政策運営のアイデアに基づいて、これをベースに大胆に組み換えてくださいとお願ひしたい。総理大臣として組み替えてくださいということです。それを議論しないといけないわけです。自治体はそれができます。首長と知事と部長が20人ぐらいで、議論したらいいわけです。国はそれを議論するために経済財政諮問会議をつくったんですから、そこでそんな議論をしなければいけない。

会 場： 分捕り合戦とか、総理大臣が決めるというよりは、財政配分に関してのもう少し論理的基礎があってもいいような気がしてならないですね。

小 西： ですから、政策評価というのは、後付けで論理を説明する意味として使ってほしいということです。でも、政策というのはそんなものだと思いますよ。むしろ分捕り合戦をきちっとしないといけません。それが正しかったかを事後的に政策評価で分析する。これを国民が見ている前でやらないといけません。見てないところでやるのは、これは取引っていうんですね。この分捕り合戦は、いまでも経済財政諮問会議は議事録を実名で公開しています。議事録を公開する場でやってもらわないと困りますね。それをもって政策運営というのではないですか。後付けで事業評価をする。

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 小西砂千夫 skonishi@tcp-ip.or.jp

はじめに

追いつめられた日本にとって、社会資本整備は優先度の高い政策目標ではない
国と地方がもたれあいであって、倒産する企業にさも似たりの政策意思決定

Part I 市町村合併と分権改革 (→参考論文1)

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
- ②権能を担いきれない小規模市町村(人口1万人未満が全体の約半分)

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
- ②大都市における「都制」の議論

3. 分権改革のめざすところ

分権推進委員会では市町村中心の自治の堅持という姿勢ばかりではない
国直轄を増やすという方向性を今後は考えるべき

Part II 地方行革で先行した事業評価システム

4. 無駄と贅沢の違い-B/Cのとらえ方

- ①無駄な道路はあるのか ニュース番組のエピソードから
都市における渋滞を目の当たりにして、無駄な道路が多いと言い切れるか
- ②B/Cに関する猪瀬氏(行革断行評議会)の誤解
「ペイする」プロジェクトということとの混同
- ③B/Cの運用にあたって
1.5以上はあまりにもひどい(農林は1以上でこれは論外)
客観性の担保は利害が対立している機関で(ただし有料道路のみ)

5. 事業評価で何がどこまでできるか

- ①自治体の経験では、事業評価では箇所づけはできても、歳出カットにはならない
歳出削減効果には明らかに限界がある
- ②歳出総額をコントロールしなければ意味がない
むしろアドホックに決める
- ③国土交通省が取り組んでいる政策評価ははまだ論文の段階ではないか
運用ルールと位置づけについてはどうか
減額された予算を有効に使っているといういいわけに使うことはできるか

6. 歳出総額のコントロールの一例 (→参考論文2)

償還財源も含めたシェア割りで、国土交通省の取り分はいくらか

PartⅢ 各論としての道路整備

7. 特殊法人改革で浮き彫りになった問題点

①事業見直しよりも組織改編に走る小泉改革の不思議

②政策コスト分析の活用が本来は必要（→参考論文3）

特殊法人改革は「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

そのときに、すでに公表済みの政策コスト分析は使える議論

本州四国連絡橋公団の処理に税金を入れなくてもよい

道路公団については、需要予測に大いに疑問がある

③有料道路建設の原則

ペイする道路は有料道路建設のスキームを使って早く作る

そうでない道路は一般財源を使って長い時間かけて作る、という常識的な世界にとどまって欲しい

アイデアとしては、日本道路公団の道路建設は即時停止して、そのあがりて一般道路を作る

8. 分権時代の社会資本整備

①国直轄事業はもっと増やす方向へ

重要港湾、ハブ空港などはとりわけ

②地方の社会資本整備は生活基盤の意味でささやかに

③国も地方も財源の範囲で整備するという大原則で貫くべき

おわりに

当たり前のことを当たり前にできるようにすることが構造改革とみなし、意思決定の整合性を図るような制度改革を重ねていくことではないか

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

関西学院大学教授 小西砂千夫

1. 小規模町村のあり方をめぐる近年の動き

現在、市町村合併についての議論が過熱している。合併がタブーとされてきた地域でさえ、民間のみならず議会レベルでも反対賛成を含め、議論がわき上がっている。筆者は合併についてはいわゆる推進論者であるが、基本的に小規模町村の今後のあり方として合併を有力な選択肢とすべしという姿勢を取っている。小規模町村（その定義は実は曖昧であるが、次節で一応の目安を述べている）が、地方分権の時代に引き続き地域住民の生活を守る役割を果たす上で、役所組織の強化が必要であり、そのための手段として有力なものが合併であるという発想である。4節で述べるが、筆者は財政問題は合併を決断する決定的要因ではないと考える。

近年の分権改革の動きのなかで、小規模自治体をどうするかという問題は、地方制度調査会や分権推進委員会など、これまで何度も議論されてきた。そこでの問題意識は、小規模町村が分権時代に対応できるだけの職員組織を持たないということと共通している。

平成元年12月の第22次地方制度調査会答申では、小規模町村に対して広域市町村単位の振興策、事務の一部を都道府県や中心都市が代行すること、一部事務組合の複合化とならんで、自主的な合併の推進があげられている。平成8年4月の第24次地方制度調査会・地方分権の推進に伴う地方行政体制の整備・確立についての専門小委員会報告では、小規模町村が自主的に合併をすることで行政能力を高めることが有効とする一方で、自然的・社会的な条件等から合併が容易に進めない地域では、広域化の推進とともに都道府県等による補充・代行が改めて訴えられている。

平成9年7月の地方分権推進委員会第2次勧告では従来の方向に加えて、特に町村議会の町村総会への移行が可能であることを国は周知させるとしている。その後、現在の合併特例法が成立した直後の平成11年8月に旧自治省から出された「市町村合併の推進についての指針」では、合併の制約が大きい地域について特に「地理的条件等市町村の状況によっては、合併について数多くの制約がある地域もみられることに留意を要する。これらの地域では、合併したとしても、住民の連帯意識が育まれず、行政サービスの維持向上や行政の効率化があまり期待できないと思われる。例えば、外海離島や山間奥地の町村がこれに該当しうる。しかしながら、こうした地域についても、交通条件の改善や今後の情報通信手段の発達、ネットワークの整備なども考慮して合併の可能性の検討を行い、そのうえで合併の適否を判断することが適当である」としている。つまり、この指針ではあくまで合併を検討すべしとしながら、合併困難地域があることに留意した内容になっている。

さらに、平成12年10月の自由民主党政務調査会、地方行政部会、地方制度調査会市町村合併推進小委員会「市町村合併推進についての取りまとめ」では合併すれば人口3万人超でも市に昇格できることを答申する一方で、3万人程度の市が数多くできることが「将来の市と町村との区分についての考え方にさらなる変化をもたらすことにつながることから、都市のあり方に関する基本的な考え方について、中長期的な課題として検討を行っていく必要がある」と述べている。文面からは具体的にどのような検討が必要であるかは必ずしも明確ではないが、市町村の規模に応じて権能の変化をいま以上に付けるべきという発想に踏み込んだものと推察できる。

このように、小規模町村については、自主的な合併を推進する一方で、合併困難な地域については権能を縮小して、都道府県等が肩代わりをするという方向性が一種のコンセンサスになりつつある。直近では、小泉内閣の経済財政諮問会議で出された平成13年9月の改革工程表では、特例法の期限内での自主的な市町村合併の推進をあげつつも、「団体規模等に応じて仕事や責任を变える仕組み（例えば、人口30万人以上の自治体にはより大きな仕事と責任を付与、小規模団体には仕事

と責任を小さくし、都道府県が肩代わり等)について、第 27 次地方制度調査会において、その実現を目指し検討する」としている。そして、それを受ける形で地方制度調査会の議論がスタートしている。

以上のように、平成 8 年から直近までに、明らかな変化があるのは、まず、自主的合併という点には変わらないものの、平成 11 年 7 月の地方分権一括法のなかでの合併特例法の改正をきっかけに、合併の強力な推進という方向に転じたことがある。そして、小規模町村、とりわけ何らかの理由で合併が困難になる町村については、一部の権能を都道府県等の肩代わりという考え方が次第に鮮明になっており、その具体的仕組みの検討が強調されていることである。

その半面で、広域行政の推進による行政能力の補完という観点は次第に後退している。その背景には、広域行政は消防やゴミ・し尿処理などの特定分野にとどまり、それ以上の進展が望めないこと、広域連合も介護保険を契機に導入が進んだものの、行政能力の補完という意味では限界が多いことが明らかになったこと、一部事務組合や広域連合では利害の対立する意思決定が難しく、意思決定に時間がかかり、経費が必ずしも効率化しないことなどが明らかになってきたことがある。広域行政が合併の代替策になるという考え方は、いまなお現場では強いものの、小規模町村の行政能力を不足を補う上で広域行政という手段は十分なものとは言えない。

2. 小規模町村とはどの程度の規模を指すか

ところで、小規模町村とはどの程度を指すのかという定義は明確でない。現在の市町村制では、政令指定都市、中核市、特例市、(一般)市、および町村となっており、市が 4 段階に区分され、そのなかでの権能の違いは相当大きい。ところがそれに比べて、一般市と町村の権能の差は、生活保護や障害者福祉など多少はあるが、それほど大きくない。ところが、町村間の人口格差は最大 5 万人から 300 人程度まで相当幅広く、1 万人程度の市さえ存在している。一般市と町村との間、あるいは町村間で、規模に応じて権能の差をどうつけるかという問題は、いわば放置された形になっている。

近年の議論では人口 30 万人以上(すなわち中核市以上)にはさらに大きな権能を持たせるとともに、小規模町村については権能を落とすということになっている。その場合の小規模団体とはどの程度の人口規模を指すのか。根拠があるものとしては、人口 1～2 万人未満が一つの候補になるだろう。平成 11 年の国の市町村合併の指針において、地理的条件に応じて目指すべき合併パターンが示されている。そのなかで最小の人口規模として設定されているのが 1～2 万人であって、中心的な市街地を持つ地域がなく、山間地域においてめざすべき人口規模とされている。すなわち、山間地域で市街地がない所でも、自主的合併を通じて人口 1～2 万人規模になれば、現在の権能は維持できるとすれば、少なくとも従来の政策との整合性が取れる。

旧自治省が指針を取りまとめるにあたって前段として行った「市町村合併研究会」(座長:森田朗 東京大学教授)でも、自治体の担うべき権能という観点から合併をしてめざすべき規模の議論が進められ、そのなかから 1～2 万人という線が固まったという経緯がある(報告書は総務省のホームページに掲載されている)。その経緯からみても、1～2 万人には一応の根拠はある。しかし、その定義についてはっきりとしたコンセンサスはない。

3. 地方自治の展開から見た市町村合併

わが国の地方自治は、戦後の占領政策によって大転換を迎えた。占領政策の大方針は日本の武装解除であり、民主化であり、それと表裏一体となった地方分権の推進であった。昭和 24 年のシャウプ勧告では税制に関する勧告と同時に地方自治の充実についての多くを割いている。そこで打ち出された内容は、市町村中心の自治であり、それが旧自治省から総務省に受け継がれた自治の大原則となった。現在でも、分権改革といえ、市町村により多くの権能を付与していくことであり、国や都道府県が大きな仕事をすることは分権に逆行すると否定的に解釈されるのもそのためである。

市町村中心の自治とは、簡単にいえば、住民にとって最も身近な基礎的な自治体が住民の生活をもなるにあたって必要な行政サービスを基本的にフルセット供給する責任をもつということである。戦後の自治の原則に慣れ親しんできたわれわれの感覚からいえば、それは当たり前のことである。しかし、市町村の規模に応じて現実に担える権能に差があるという現実を考えれば、行政能力の格差が存在するなかで、市町村がフルセット提供するということは、本来、相当な無理がある。したがって、市町村中心の自治という理念は、ある種の理想ではあるが、市町村合併を推進して小規模町村を解消するという苦さを伴う理念でもある。

筆者の見方では、シャープ勧告には2つの理想がある。付加価値税の導入と市町村中心の自治である。敗戦国日本の復興のために学者の情熱と理想が込められたシャープ勧告であるが、その2つは現実には相当無理があったといえる。付加価値税の導入は、当時のヨーロッパでもまだ実現しておらず、フランスが先行的に実施するが、ヨーロッパの共通税制となり始めるのは1970年代以降である。日本はずっと遅れて平成元年の導入であり、アメリカはいまだに導入していない。市町村中心の自治も、アメリカやヨーロッパでは不徹底な国が多く、規模による権能の差が大きいところの方が普通である。例外的にスウェーデンでは、公的介護サービスを地方税である所得税等を財源に提供するなど、市町村に大きな権能を持たせているが、その背後には強力な市町村合併の推進があった。スウェーデンの合併は強制合併と批判されることも多いが、市町村中心の自治という理念型を手に入れるために不可欠の措置であったのである。

それでは、日本の場合にはどうであったか。シャープ勧告を受ける形で、市町村の権能は飛躍的に拡大し、財源の充実も進められた。もともと財源の方は、地方財政平衡交付金に必要な財政措置を行うという形はできたが、経済がまだ疲弊した状態で十分な財源が確保できたわけではなかった。当時の町村役場は、戦前から戸籍事務や小学校などは守備範囲としてやっていたが、行政組織としてはまだまだ不十分であったと推察できる。そこへ、中学校の開設や国民健康保険など、いきなり多くの仕事が増えてきた形になったことから、少なからず混乱を来したと予想できる。いまの状況ならば、市町村の仕事を増やすときには、県が技術的な、場合によっては人的なサポートをしながら、交付税による財源措置を行って進めていくことになる。そうしたサポートがほとんどない形で仕事だけを増やすという手荒いことができたのは、占領軍のもつ力の大きさがある。

当然、権能の高まりによって市町村合併の必要性が生じる。しかし、戦後の地方自治において、国が主導する強制合併という形は建前としては取れなかった。仕事がたくさん増えたことで、合併せざるを得ないような状況に強制的に追い込まれたとはいえるが、それでも強制的に合併させたということではない。わが国の法体系では、国に主権があって国が市町村を設置した形になっているので、国会が市町村を強制的に合併させるような設置法を臨時に作ることは不可能ではない。つまり、当該市町村の議会での議決を必要としないでも合併はできる。しかし、それは法的には矛盾はないということであって、現実的にそのような手荒いことはとてもできない。総務省が自主的合併という建前を打ち出しているのは、強制的に合併するという法律の運用はできるけれども、封印するという意味であり、それについては、今後も維持されるとみるべきであろう。

ただし、強制合併はなかったが、合併をめぐる紛争を起こした地域に、県が乗り込んでいって、特定の地区の住民を対象に住民投票をして、それで合併や分町などを決めたという形はあった。

こなしきれない権能が増えたことを背景に、昭和28年に議員立法で成立した町村合併促進法がきっかけとなって、昭和40年までの間に、合併特例法が改正継続され、いわゆる昭和の大合併が進んだ。その結果、10,000近くあった市町村は3分の1程度に減少し、それ以後はごくわずかなペースでしか合併が進まなくなっている。

昭和40年4月に市町村の合併の特例に関する法律が10年の時限立法で施行され、その後、昭和50年、昭和60年、平成7年と10年ごとに改正されている。この時期になると、政府として合併を推進するというスタンスではなくなり、自主的に合併したいと考える市町村にとって障害となることを取り除く（たとえば交付税が急減することや、合併によって市町村の職員の解雇という問題

が起きることを、特例によって起きないようにする)といった内容に変わる。これは合併によって地方債の発行をしやすくするなどの財源措置をつけることで、合併を推進するという内容ではない。平成7年に改正されたときには、住民発議の制度が盛り込まれたが、住民にも発議権を与えるという意味であって、合併を推進したというわけではない。本当に、合併が推進される内容に変わるのには、先述のように、平成11年の特例法の分権一括法のなかでの改正である。

すなわち、昭和の大合併が終わった後、最低人口規模を8000人にして全国の市町村を3000余にするという目標が達成されたことで、旧自治省は昭和40年に合併推進の旗を降ろし、その後、30年以上も合併については国として旗を振らないようになった。それではその間は何をしていたか。合併ではなく、国土庁を自治省の別働隊のような形で使って、過疎対策事業を行ってきたのである。

合併は市町村に痛みを伴う政策であり、過疎対策事業はその逆である。過疎対策事業が功を奏すればそれでもよかったのであるが、過疎対策事業では過疎を止めることは結果的にはできなかった。昭和の大合併で掲げた最低人口8,000人は、市町村の権能が高まるなかで、次第に大きくなりこそすれ、小さくはならなかった。現状ならば、それが2節で述べたように、1～2万人というところになる。本来ならば、過疎対策と並行して合併推進政策を、最低目標人口を少しずつ上げながら継続すべきであった。

しかし、自治省はそれを怠ってきた。いま振り返ってみれば、国策としての一貫性を欠いていたと評価せざるを得ない。すべき宿題を放置していたからである。その結果、30年以上も間を空けて、突然に合併推進を始めたことで、市町村の理解が得られず、合併は入り口論でとどまる地域も少なからずある。市町村中心の自治という理想を獲得するには、市町村合併という辛い仕事を継続せざるを得ない。しかし、その辛さをあえて先送りし、県が小規模自治体の技術面や人的な面のサポートをしながら、交付税で財源措置をするという形で、戦後的自治の理念の実現にはあえて踏み込めなかったのが、戦後の地方自治の限界であった。そしていま、その問題を急激な合併推進という形で取り戻そうとしているのであって、その変化の大きさに市町村自身が大きいことまどい、いまだに状況を正しく認識できていないということでもある。

4. 財政問題は合併のきっかけとなるか

財政問題と合併との関係について、紙面の制約もあるので簡単に述べる。合併すれば財政の効率化が図れるというが、それは国からみた地方財政措置の大きさが縮小するということであって、市町村の財政運営が楽になるという意味ではない。地方交付税は市町村の規模にかかわらず、標準行政を展開する上で必要な財源を総額として確保するという仕組みであるから、逆にいえば合併しても財政が楽になるわけではない。財政の規模が大きくなれば、少額の財源であれば捻出する余地も高まるので、その意味では楽にはなる。しかし財政力という意味では、合併によってそれほど変わらない。

もっとも合併特例債や、交付税の合併算定替えの特例などの財源措置は、合併することによって大きなゲインとなる。ただし、これは合併後の10年間に限定された1回だけの措置であって、それがすぎて平年度ベースになれば同じである。

地方交付税については、今後減額される方向が決定的である。減額されれば財政は持たないから合併をすべきであるという脅迫概念が、一部の首長や議会には強い。そうした危機感はいずれ必要であるが、交付税の減額に対して合併という政策が必要であるかはまた別である。交付税の減額は、本来の筋からいえば、標準行政の内容を見直していくことである。その場合には、標準行政そのものの水準が落ちているのであるから、合併をしようがしまいが、以前は提供できていたサービスが提供できなくなるという状況になる。

もっとも、近年では段階補正の見直しという、小規模町村だけをねらい打ちにしたような交付税改革も行われている。その場合には、合併をすることで財源を確保することはできる。段階補正は、小規模町村では住民当たりの町村職員が多いことを反映しているのだから、これを縮小すると、小規模

自治体では職員定数を減らさざるを得ない状況に陥る。ただし、合併すると職員定数の減少は不可避である。つまり、段階補正が縮小すると、合併するしないにかかわらず、職員定数を減らさざるを得ないことになる。これは合併をして財政を効率化するという世界とはほど遠いものである。

5. 小規模町村における選択

以上述べてきたように、小規模町村にとって自主的合併をするか、自らの権能を返上して身の丈にあった仕事に特化するかという選択にいま迫られている。自主的合併の継続は戦後の自治の継続であるが、小規模自治体の権能を落とすという方向性は、市町村中心の自治という大原則からの転換を意味する大問題である。しかし、改革のための議論のベースは相当できつつある。

小規模町村にとって自治へのこだわりが相当強いということは想像に難くない。それだけに合併はできればしたくない。合併をするという選択は、合併をしても住民の自治の精神が残るという確信があってこそできることであり、政治の質が相当高くなければできないことでもある。その半面で、市町村の権能を落としてでも守るべき自治とは何かという問いもある。守るべき利権と自治を混在した議論はけっしてしてはならない。

いまこそ、小規模自治体はわが国の自治の歴史的展開を踏まえた、しっかりとした選択をしなければならない。自治の枠組みは国が、自治省が守ってくれるという時代はもはやなくなったのである。その自覚と、正確な状況認識と、住民を説得できる政策論が市町村に問われている。悔いのない選択をこの時期にすべきであって、住民を盾にとって合併論議を先送りするのは禁じ手である。

財政再建路線への復帰にもはや猶予はない

—省庁再編にあわせて国家財政システムを改革せよ—

関西学院大学教授 小西砂千夫

財政危機が新たな不安要因に

日本財政の危機感が急速に高まっている。景気には明るさも出てきたが、財政破綻への不安感が、日本経済の足かせになりつつある。

国債の債務償還能力がないと判断された瞬間に、円は暴落し、日本人はほとんどすべての富を瞬時に失う。この最悪のシナリオだけは避けなければならない。

もっとも、財政再建のための歳出カットや増税に応じるコンセンサスが国民にあるなら何も問題はない。しかし、今の日本の政治では、誰が首相になっても、そのようなコンセンサスは形成されそうにない。根深い政治不信が、財政破綻を助長している。

財政破綻を避ける唯一の道

財政収支ギャップをなくすためには、大蔵省が強権を発動し歳出をを大胆に切ればいいと考えがちだが、それほど問題は単純ではない。

問題の所在は、政治と役所の力関係にある。族議員は各省庁と組んで大蔵省に圧力をかける。それに対して、大蔵省は大物政治家を使ったり、各省庁の弱みを利用して、要求を跳ね返そうとする。しかし、国家的事業になるほど政治案件として、大蔵省の予算査定が及ばないところで決められてきた。

自民党が単独政権を組めなくなってから、政官のバランスが崩れ、政権交代の紆余曲折を経て、大蔵省が徹底的にいじめられることになった。従来の大蔵省主導の予算編成は今や望むべくもない。

いまこそ、新しい財政コントロールの仕組みが必要だ。バランスシートとか、事業評価といった手法は、運用次第では効くであろうが、予算全体を制御し、声の大きいマイノリティを封じ込めるには、別の仕掛けが必要だ。

省庁再編で予算編成権の一部は内閣に移り、経済財政諮問会議が予算方針を決め、大蔵省(財務省)が具体的な予算を決める方針が決まっている。政治が予算配分を握るこの仕組みでは、工夫をしなければ、財政膨張が旧体制より助長される可能性が高い。

三重県などの先進自治体では、意思決定に用いた情報を住民に開示して、その作成プロセスを透明にしている。白日の下で予算審議をすると、政治の圧力を排除できるからだ。予算要求の内容や付随する資料を開示し、予算案作成の意思決定を、住民が後追いでできる仕組にしている。

それに倣えば、あるべき予算編成の姿は、次のようになる。経済財政諮問会議は、国債の償還能力を保つ上で、発行できる国債の上限を定め、歳入の規模を確定する。次に、社会保障や文教予算など政策目的ごとのシェアを枠予算として決定する(マクロバジェットといわれる)。その際に、意思決定に関わる情報を公開することが肝要だ。それを受けて、各省と財務省が枠予算のなかで、費用対効果が大きくなるように個別事業をはじめこむ(ミクロバジェットといわれる)。ここでも予算編成資料の公開が意味を持つ。そうすれば、財政破綻への不安感を一掃しながら予算の効率化が図れる。

マクロバジェットを政治が責任を持って決めれば、各省は予算額が小さくなくても、予算をうまく使おうと知恵を絞る。ところが、ミクロバジェットを積み上げていくだけの現行の予算編成作業では、各省は無駄

とわかっている事業でもやめれば予算規模が小さくなるので、批判されてもいつまでもやめない。

新方式では、役所が予算の効率化を促され、国民も政治に対する関心を喚起される。これこそが、財政破綻を避ける唯一の手段である。

国債の錯覚をなくす予算配分

ところで、経済財政諮問会議がシェア割りする際に、問題になるのは国債費の取り扱いだ。国債費は大蔵省（財務省）の予算であるが、もとより過去の国債発行の後始末である。国債費を大蔵省の予算としてシェア割りすると、一種の財政錯覚が生じて、公共事業など国債に財源を頼っている事業ほどつけ回しが可能になる。国債費を原因者たる省の予算に割り戻したうえでシェア割りしなければ、予算配分は歪んでしまう。

その方式では、いま公共事業を拡大させると、その元利償還を将来割り当てられた財源から払うことになるので、将来の事業費が圧縮される。公共事業の拡大を抑え込むには、この方式は有効だ。

表1は過去一〇年間の予算配分を、国債費の割り戻しの前後で比較したものだ。大蔵省のシェアが一七・五％低下し、その分、他省が増えているが、建設省や農林省などの建設国債に財源を依存する省のシェアの増え方が大きい。つまり、見かけ以上に建設・農林予算は大きい。その差額が、公共事業費がもたらす財政錯覚の部分だ。

将来の税収等の伸び率を二％とし、国債発行の伸び率を建設国債・赤字国債ともに五％、〇％、マイナス五％とする三つのケースで将来予測を行った。国債残高や国債費の推移は表2に示したが、国債発行の伸び率が五％ならば、二〇年後には残高は四倍、国債費は五〇兆円に迫り、財政破綻状態になる。国債発行は現状維持か、それ以下にとどめざるをえない。

表3は、過去一〇年間の各省の国債費込みのシェアを固定し、毎年度の歳入に対して省庁に配分したうえで、国債費を除いた従来の事業費ベースでの予算額の将来を示したものだ。当然のことながら、建設国債を財源とする建設省や農林省などでは、その元利償還額が今後増大するので、将来の事業費は大きく抑えられることになる。

図1は建設省の従来の事業費ベースでの予算を示したものであるが、平成五年度から景気対策のために跳ね上がっている。いかに近年の景気対策が異常であったが示されている。過去一〇年のシェアで配分するだけでも予算額は抑制されるが、国債費が増えるので、事業費に捻出できる部分はさらに小さくなる。

国債伸び率がプラス五％にすれば事業費は伸びるが、それは財政破綻の道であり、避けなければならない。国債伸び率〇％やマイナス五％では、平成二〇年度までは事業費は下がり続ける。これは近年の景気対策の後始末である国債の元利償還がそのあたりまで減らないことを示している。

それでも、景気対策前と比較すると予算額は大きくなっている。つまり、景気対策以前の水準に各省の事業費を抑制することが、財政再建のメルクマールになる。

国債累積は深刻な問題であるが、一気に減らすことを考える必要はない。無秩序に増えないようにコントロールできる仕組みが確立されれば、財政破綻の不安感は一掃できる、そのためには、時の政権が近視眼的に行動しないような予算編成の新たなルールが必要になる。それこそが、省庁再編時代に最優先の政策課題であろう。

表1 平成2～11年度までの予算のシェア

	国債費の各省庁への配賦		差
	配賦前	配賦後	
国会	0.15	0.18	0.02
裁判所	0.38	0.44	0.05
会計検査院	0.02	0.02	0.00
総理府	11.35	13.31	1.95
法務省	0.71	0.80	0.09
外務省	1.06	1.14	0.08
大蔵省	22.95	5.42	-17.53
文部省	7.55	9.09	1.54
厚生省	18.56	20.90	2.34
農林水産省	5.02	8.05	3.04
通商産業省	1.47	1.64	0.17
運輸省	1.46	2.22	0.77
郵政省	0.14	0.15	0.01
労働省	0.67	0.75	0.08
建設省	9.61	15.38	5.78
自治省	18.90	20.52	1.62

表2 国債残高と国債費の推移(兆円)

	実績値	国債残高	長期国債にかかる国債費
平成9年度		258.0	8.0
平成30年度	国債発行額伸び率5%	1,022.8	47.7
平成30年度	国債発行額伸び率0%	718.1	32.9
平成30年度	国債発行額伸び率-5%	547.5	24.4

表3 省別の予算額の推移(10億円)

	国債伸び率				
	平成9	平成20	平成30	平成20	平成30
国会	123.5	140.0	159.2	126.6	141.1
裁判所	305.6	350.5	400.3	316.8	351.9
会計検査院	15.2	17.6	20.1	15.9	17.6
総理府	8,619.1	10,175.6	11,638.7	9,188.8	10,299.7
法務省	571.2	653.9	745.9	591.2	655.3
外務省	781.8	874.6	994.2	791.4	871.0
大蔵省	17,582.7	32,368.1	38,805.0	29,442.7	29,464.5
文部省	5,802.3	7,021.3	8,111.5	6,328.6	7,121.9
厚生省	15,506.1	17,420.9	19,865.7	15,750.3	17,455.2
農林水産省	3,894.8	4,087.7	4,745.9	3,655.4	4,519.9
通商産業省	954.0	1,414.4	1,621.6	1,278.6	1,414.7
運輸省	1,046.6	1,289.1	1,502.3	1,154.3	1,393.5
郵政省	87.2	132.1	148.3	119.8	132.7
労働省	637.7	639.5	728.1	578.5	637.8
建設省	6,929.3	5,673.5	6,028.1	5,117.8	6,604.0
自治省	15,589.5	16,052.1	18,254.1	14,522.8	15,976.5
合計	78,446.7	98,310.9	113,769.0	88,879.5	97,057.3

図1 建設省の予算額(兆円)

