

要約

本月報 Japan Research Review 10月号『行財政改革の世界標準化1』では、金融システム改革と行財政改革の関係、エージェンシー制度の本質について論じた。2では、前号1の論点整理を行いつつ、財政構造改革そして景気対策の争点となる公共事業と新たな社会インフラ整備の手法であるPFIについて整理する。

国、地方を問わず日本の行財政が全体として抱える重要な課題として、「リスク回避型から管理型」への転換がある。官のスリム化、効率化の一方で、民による過度な官依存を改め、官民ともにリスクを自ら受け止め積極的に管理する社会システムの構築である。とくに地方自治体では、リスク回避の体質から脱却するため、領域の絞り込みと効率化を図る一方で、参加型民主主義の確立と民間企業や地域住民によるフィランソロピー (philanthropy)、公益的活動の拡充が不可欠となる。

PFIとは、「公的資本の民間所有 (Private Finance Initiative)」の取り組みである。民間主体の社会資本整備を進めることで、官は評価・企画などの舵取り役に特化すると同時に、財政負担の軽減を実現する。具体的には、民間企業が社会資本を建設し運営したり、公的セクターが建設した社会資本を譲り受け運営したり、さまざまな形態が選択される。リスク配分の適正性は、PFIが果たす大きな役割といえる。行財政改革を進めるにあたっては、官の効率性などと同時に、民の官依存体質からの脱却を実現するため、官民のリスク配分を再構築する必要がある。

財政構造改革の具体的スケジュールと行財政改革を推進するエネルギーを考えた場合、財政改革立法を中核に、体系的な法整備を行うことが重要となる。単なる数値目標の設定ではなく、財政改革の基本法として、財政構造改革のための法体系を整備することが必要である。

1. リスク管理型行財政の確立

1) リスク回避からリスク管理へ 本月報 Japan Research Review 10月号『行財政改革の世界標準化1』では、金融システム改革と行財政改革の関係、エージェンシー制度の本質について論じた。以下では、前号1の論点整理を行いつつ、財政構造改革そして景気対策の争点となる公共事業と社会資本整備の手法であるPFIについて整理する。

国、地方を問わず日本の行財政が全体として抱える重要な課題として、「リスク回避型から管理型」への転換がある。リスク回避型における政策展開の本質は「負担・責任の転嫁と利益誘導」であり、リスク管理型の本質は「評価・責任の明確化と機会均等の実現」にある。この意味から行財政改革の最終的な目的は、「社会全体のリスク配分の現状を明らかにし、その再構築を図ること」と言い換えることができる。民間企業の抱えるリスクは、「損益の不確実性」と表現できるが、ここで指摘する行財政におけるリスクとは、「政策効果の不確実性」を意味する。

官のスリム化、効率化の一方で、民による過度な官依存を改め、官民ともにリスクを自ら受け止め積極的に管理する社会システムの構築が、今回の行財政改革の目的である。戦後の日本では、国を中心とした官が規制的な市場の下で、リスク回避の主体としての役割を担ってきた。中央集権の構図のなかで、地方自治体、民間（企業、地域住民）ともに自らリスクを十分に受け止める機能をもつことができず、国自身も名目経済成長による所得の拡大にリスクを転嫁し、リスク回避の体質を強めてきた。こうした日本全体のリスク回避型の構図が、国内外そして地域間、世代間の既得権体質、所得再配分体質を強め、行政の肥大化と負の資産の堆積をもたらす要因となってきた。その構図が、経済の成熟化と国際化、世界経済の同質化（注1）によって維持困難な状況に至っている。

とくに地方自治体では、リスク回避の体質から脱却するため、領域の絞り込みと効率化を図る一方で、参加型民主主義の確立と民間企業や地域住民によるフィランソロピー（philanthropy）（注2）、公益的活動の拡充が不可欠となる。官の領域を絞り込む一方で、民が私益追求にとどまれば、地域社会の公益的活動が欠如し、エンクレーブ（enclave）状況（注3）を深刻化させる。中長期的な視野に立って、NPO（nonprofit organization）など非営利活動（注4）を、民間企業や地域住民が主導的に展開できる環境を整備することは、地方自治体にとって喫緊の課題である。地域的なフィランソロピーには、住民とともに企業が大きな役割を担う。そのソフトとネットワークづくりに対して、地方自治体が積極的な役割を果たす必要がある。リスク管理型社会では、情報の開示を進め抱えるリスクを明確にし、そのリスクを自ら選択することが必要であり、地方自治体、さらに企業も含めた地域住民がリスク管理の主体となって行動することが重要となる。

リスク管理型地方自治の確立にあたり注視すべき点が、日本版ビッグ・バン、外国為替及び外国貿易管理法（以下、「外為法」と略す）の改正、すなわち「金融システム改革」の影響を踏まえることである。日本版ビッグ・バン、外為法改正は、自己責任と機会均等の原則の下で、自由・透明を基本とし、経済の血液たる資金の「流れと質」を変える取り組みである。この資金の「流れと質」の変化に合わせて行財政の既存体質をいかに変えられるかは、日本全体の構造改革において重要な課題とならざるを得ない。このことは一方で、「財政主導型の金融政策」からの脱皮を意味する。財政主導型の金融政策とは、「埋め込まれた市場原理」、「国家主導型の擬制市場」の下で、財政運営に優先順位を置いた政策決定プロセスを意味する。

橋本内閣に設置された行政改革会議（総理直属機関）は、行政活動の評価として、(1)競争原理を導入できないか、(2)社会的費用がその便益を上回っていないか、(3)採算性の検討を十分行っているか、などの点を掲げている（注5）。行政活動の評価も、行財政を支える資金の流れの変化を踏まえて行うことが重要となる。橋本内閣が掲げる金融システム改革は、「市場原理が働く自由な市場」、「透明で信頼できる市場」、「国際的で時代を先取りする市場」の三原則に基づき、世界標準化した金融市場の実現をめざす。その取り組みは、国や地方自治体を取り囲む従来の財政環境を変化させることで、新たな行財政制度を確立する基礎を形成する。国から地方自治体への財源移転は、地方分権推進のため不可欠な課題である。しかし、移転される財源は、これまでの規制された市場ではなく、世界標準化された市場を前提とする財源なのである。

2) 行財政のリスク

金融システム改革を通じて、既存の行財政が直面する主なシステムック・リスクの要因を整理すると次のとおりとなる。

第一は、国内資金の内外移動が自由になるため、所得を対象とした源泉課税を基本とする現行の税制度の継続が困難となる。日本の税制は、国・地方ともに所得が国内に留まり、国内で運用されることを前提にした税制で支えられてきた。しかし、所得の内外移転が自由となるため、税源そのものの安定的維持が困難となり、税の基本を消費税をはじめとした支出課税と資産課税主体の構図に移行させることが不可避となる。所得税、法人税を柱とした現行の地方交付税制度による地方間財源調整も限界が生じる。地方分権の過程においては、税制全体が支出課税主体に移行するなかで、消費税を中心とした地域間財源調整制度の拡充を図る。その上で、課税標準の同質性が強い現行税制を地方税制度へ統一することなどが検討課題となる。また、国債・地方債をはじめとする日本の財政赤字は、外為法によって個人金融資産(貯蓄)を国内に堰き止め全額を消化してきた。しかし、外為法改正で、財政赤字を支えてきた個人金融資産 1,200 兆円が流動化する(いわゆる「個人金融資産のオープン化」)。そのことは、国債・地方債の消化も市場による投資効率の判断を踏まえたものとならざるを得ない。

第二は、日本の行財政を根底で支えてきた財政投融资制度の存在である。金融市場の原理に立脚した財政制度を実現する際、財政主導型の金融政策を実現する柱であった財政投融资の制度的改革が、不可欠の課題となる。とくに、財政投融资の資金運用は 400 兆円規模に達しており、日本の戦後の行財政運営を水面下で支える大きな役割を果たしてきた(注6)。その機能は、擬制市場の体質によって支えられてきている(注7)。

第三は、債券の格付け、公共投資の事業評価をはじめとした評価機能の拡充が、行財政制度にも大きな影響を与える。日本では従来ほとんど実施されてこなかった公的機関の信用度(いわゆる「ソプリン評価」)や公共事業の投資効果の評価は、政策の決定と執行そして監査・検査のプロセスに対し情報開示と選択的政策提示の対応を求める(注8)。国・地方自治体または、国・地方自治体が保証する形で発行した債券(国債・地方債や政府保証債など)が、どの程度の確率でデフォルトされるかを測定することが、公的な信用を確保するため極めて重要となる。財政赤字の削減、財政の健全化など財政再建が先進国で最優先課題となるなかで、今後は、国や地方自治体などの公的な信用を背景に発行する債券も、経済・社会情勢や気候、政治情勢など多面的にリスクを測定することが行われる。公共事業など個別プロジェクトの費用・効果分析(cost efficiency analysis)、支払価値評価や組織体の業務評価など評価制度が充実することで、民間資金の公的部門への活用や複数の政策手段の効果比較などが可能となる。現在は、国の信用を背景とした資金調達为主体となっている地方自治体や特殊法人も、機関ごとのリスク評価など格付けが必要とされる。金融システムの透明性、信頼性を確立すると同時に、行財政システムの透明性、信頼性を図り、日本社会全体に対する国際社会からの信用度を高めることが重要となる。経済の成熟化とともに、国内の貯蓄に依存した経済運営が困難となるなかで、国内資金の安定的な確保に加え、海外の資金をいかに国内に安定的に呼び込むかは、今後の経済成長を考える場合、重要なポイントとなる。地方分権を進めるにあたっては、地域の貯蓄を自らの判断で投資できる能力と、投資面で魅力ある地域づくりに努力することが国依存から積極的に脱却するための重要な要素となる。

3) 地方自治体のリスク管理

財政投融资の見直しは、政策金融や公団・事業団などを通じた中央から地方への補助金的金融資金の供給の構図に変化をもたらす。地方自治の確立には、権限や税源の依存に加え、地方自治体が自ら金融市場から資金調達と資金運用が可能な制度の構築と ALM の能力を培う必要がある。ALM 的な能力は、単に資金獲得や運用の面だけでなく、行政サービスの評価・改善、グローバル・リスク管理のためにも不可欠な要素となる(注9)。とくに、地方自治体のリスク管理は国へのリスク回避型運営のなかで欠落してきた。地方自治体のグローバル・リスク管理は、総合的なリスク・プロフィールの評価を、知事、助役、各部局の上級職員を含めたリスク

委員会を設置することなどで実施される。同委員会は、リスク評価分析を、行政サービス・事業に影響を与える主要リスクを中心に外部要因をめぐる短期予測を行い、その上でリスク・プロフィールと業務に影響を与えるリスク分析を総括的に実施する。リスク評価分析の第一段階にある「外部要因」の検討については、国や地域、消費市場や産業ごとの発生可能な経済的、地勢学的事象の評価、新たに発生した重要な要素、好ましくない事態の評価などが含まれる。リスク・プロフィールの評価には、(1)住民の信用度と事業の政策効果へのリスク限度評価、(2)地域的な産業構造に伴うリスク度、(3)事業別リスク評価、(4)金利、為替など変動水準の変化に起因する行政価格リスクの把握、(5)財源調達リスクを評価するための流動性リスクなどの評価、(6)ポートフォリオ限度を管理する投資リスクの評価、(7)監査リスク、法的リスク、技術リスク、政治リスクの評価、などが重要となる。こうしたリスク管理の導入は、民間企業だけでなく、地方自治体を中心とした公的部門全体でも求められる。

IRB (industrial revenue bond) の発行、グローバル・リスク管理など地方自治体が金融システム改革に合わせた多様な財源確保と政策を実現するには、地方自治体自身が資金の流れと質の変化に合わせた組織と体質を持つことが必要となる。すでにみたように、金融システム改革は、現行税制の見直しや社会資本整備事業の財源調達、執行手法の多様化など、日本の行政の仕組みそのものを変える要因となる。地方自治体の組織体もその例外ではあり得ない。地方自治体がリスク回避型からリスク管理型に移行できる制度的な環境整備を行うことが必要となる。制度的な環境整備として、前号で見たイギリスで導入されているエージェンシー制度などが挙げられる。行政改革会議でも、エージェンシー制度の導入が指摘されており、地方自治体の業務、地方公営企業の効率化などにおいても検討すべき課題といえる。

2. PFI (Private Finance Initiative)

PFI とは、「公的資本の民間所有 (Private Finance Initiative)」の取り組みである。民間主体での社会資本整備を進めることで、官は評価・企画などの舵取り役に特化すると同時に、財政負担を軽減することを目的としている。具体的には、民間企業が社会資本を建設し運営したり、公的セクターが建設した社会資本を譲り受け運営したり、さまざまな形態が選択される。PFI は、公共施設運営の外部委託などの仕組みをさらに発展させたものである。外部委託は、現場的な作業を民間に発注し、事業の実施主体、管理などは公的部門が行うものであり、事業そのものの官的体質には変化が生じづらい。これに対し、PFI は、実施主体そのものを民間が担うものであり、効率性の実現、リスク管理、責任の明確化を進め、従来の官主体の事業体質を変えることが可能となる。

また、社会資本整備のための資金調達も、国債・地方債・財投資金に依存する日本の現在の手法から、地域の判断で社会資本整備を決定し、地域で資金調達するコミュニティー・ボンドの導入など多様化する。すでに、イギリスの PFI では、公的機関の施設を日本の証券グループが買い受け、管理・運営している実例や、大学建設、地域開発等に日本の民間企業や民間金融機関が参画している例がみられる。いずれにしても、こうした社会資本整備の手法の多様化は、地域主体の社会資本整備の必要性が高まることを意味する。

1) イギリスの PFI の基本構造

イギリスの PFI は、80年代から導入に向けた検討が進められてきたが、92年から本格的にスタートしており、行財政改革の一環として、公的部門の効率化と行政サービスの質的向上を実現し、行政サービスの需要者である国民の利益を拡大することを目的としている。PFI は、施設建設や交通、通信インフラなど幅広い分野で活

用されており、資金調達や投資手段など複雑なプロセスをとりながら、民間部門の経営管理や効率性追求、あるいは創造性に向けた取り組みのノウハウを官の領域に活用するものである。

PFIには、具体的な事案に合わせて様々な形態が存在するが、大きくは次の3種類に分けることができる。第1は、民間の下で有料の橋や道路などを建設する場合で、建設費用は利用者の負担で最終的に回収することを基本とするものである（Financially free-standing projects）。この場合、官は直接事業は行わず、社会資本整備に関する計画策定、サービスの供給面での監督、基本計画の策定などを通じて、公益性を確保する役割を果たす。船の漕ぎ役は民間に任せ、公益性の見地から、舵取りだけを行うものである。主に採算性が見込める分野で行われている。

第2は、官の所有する施設など社会資本を通じて、民間が行政サービスを提供する形態である（Services sold to the public sector）。具体的には、刑務所の建設、運営管理（Prisons at Bridgend in South Wales and Fazakerley in Liverpool）や鉄道経営（Northern Line Trains）、社会保険給付システムの構築・運用などがみられる。PFIによって民間が行政サービスを提供する場合、従来の外部委託とは異なり、施設の管理・運営から資産運用などトータルとして経営するところに重点がある。したがって、作業的な部分だけを外部委託し、管理はすべて官が行う形態とは、本質的に異なる。

第3は、行政サービス供給のコストについては、財政資金とサービス供給から得られる収益を組み合わせることで維持し、社会資本全体の経営管理は民間が行う形態である（Joint ventures）。例外的に、公益性を維持するため、官が経営管理に関与する場合などもある。この形態の例としては、英仏海峡の Channel Tunnel Rail Link、Tramlink and various urban regeneration schemes、Croydon Tramlink（地下鉄事業）などがある。投資コストが大きく、採算性の一部に困難性が伴う場合に採用される方式である。

以上の3種類の基本形態は、いずれもが公的部門の硬直的な体質を改革し、公的部門と民間部門の効率的な一体化を図ることにある。そして、より良い経営管理でより良い成果を上げるためには、支払価値による評価を導入、とくにアウトプット型（達成率や普及率による評価）ではなく、アウトカム型（利用度や国民の満足度などによる評価）の評価を基本に、競争原理を公的部門へ導入することが進められている。また、費用・便益分析（cost efficiency analysis）を選択肢として取り得るプロジェクトの手法すべてについて行い、比較考慮する方法が採用されている。

さらに、効率化や有用性の効果を高めるため、民間部門の活動を前提とした政策立案、公的部門の責任の明確化なども図られている。日本の第三セクター方式の失敗原因のひとつに、関与する官民の責任体制の不明確性が挙げられる。責任体制の不明確性の存在は、非効率な事業を延命させ、財政負担を拡大させる原因ともなる。

PFIなど、官民が共同して事業を展開する場合、責任の明確化はとくに重要な点となる。PFIの仕組みを具体的に運用する際には、次のような手法がある。

1.DBFO : Design, Build, Finance, Operate

2.DCMF : Design, Construct, Manage, Finance

3.BOO : Build, Own, Operate

4.BOOT : Build, Own, Operate, Transfer BOOT : Build, Own, Operate, Transfer

いずれも、民間部門が社会資本整備に対して、いかなる側面で関与するかを示したものである。BOO と BOOT の違いは、形成された社会資本の所有権を民間のままとするか、公的部門に最終的に移転するかの違いである。また、DCMF は、社会資本整備のための資金調達や資金運用も民間部門が担う点で、特色的となっている。

92年にPFIが導入された段階で、すでにイギリスの地方政府では民間部門とのパートナーシップ型の事業を展開していた。それにもかかわらず、地方政府においても非常に関心が高まった背景には、単なる作業の外部化ではなく、PFIが資金運用面や事業運営ノウハウ、さらには情報も含めた総合的な民間活用であった点がある。

2) PFI のメリット

PFIを導入するメリットは、公的部門、民間部門両者に生じる。公的部門においては、社会資本やそこで提供される行政サービスの質の向上を図ると同時に、コストの削減が実現する。一方、民間部門では活動領域の拡大が可能となる。さらに基本的な、PFIのメリットを掘り下げると、図表1で示すとおりとなる。

リスク配分の適正性は、PFIが果たす大きな役割といえる。行財政改革を進めるにあたっては、官の効率性などと同時に、民の官依存体質からの脱却を実現するため、官民のリスク配分を再構築する必要がある。このことは、個別のプロジェクトにおいても、求められる点となる。官のリスク管理機能を育てる一方で、需要リスク、運用リスク、情報リスクなどさまざまなリスクを、民間的なリスク管理手法で克服し、社会資本の建設・運用コストを全体として膨張させない工夫がなされている。英仏海峡トンネルのプロジェクトは、投資採算の一部に困難性がある時に主に採用される Joint venture 方式が採用されている。このため、当初より事業収入だけでなく、財政資金の導入が前提となるプロジェクトとなっている。しかし、財政資金投入の規模が当初予想を上回る状況が生じた場合、民間も含めたリスク管理の機能の見直しと責任の明確化が求められることになる。

3) PFI プロジェクト

PFIの最初のプロジェクトは、Financially free-standing projects として「QUEEN ELIZABETH II BRIDGE」である。それ以降交通、医療、防衛、宿舎、都市近郊整備、通信、刑務所、高等教育、上下水道をはじめとした数多くの分野の社会資本整備などに活用されている。92年以降のPFIプロジェクトは、1000件を超えており、そのうち主なものは以下のとおりである。プロジェクトの規模は、英仏海峡トンネルの建設から病院の施設建設に至るまで、多種多様である。

交通関係

- 1.Skye Bridge: 民間建設による有料橋。
- 2.Heathrow Express: joint venture 方式
- 3.Channel Tunnel Rail Link
- 4.Northern Line trains
- 5.Croydon Tramlink: joint venture 方式
- 6.Docklands Light Railway

医療関係

- 1.South Kent Hospital: 廃棄物処理施設
- 2.St.James'University Hospital: 暖房空調施設
- 3.Queens'Medical centre: コンコース建設

軍事関係

- 1.海軍訓練施設
- 2.通信施設
- 3.後方移動システム
- 4.一般施設（ビジターセンター等）

そのほか

- 1.地域再開発（公的部門による用地整備と民間によるビルを含めた施設建設）
- 2.通信ネットワーク
- 3.刑務所建設
- 4.高等教育施設
- 5.上下水道施設
- 6.博物館施設

等

4) リスク管理

PFI の大きな特色は、支払価値の評価と費用・便益分析と、リスク管理を徹底して行うことを基本にしている点にある。すなわち、これまでの財政の会計制度が、オンバランス的会計であったのに対して、オフバランス的会計制度を導入するものである。そのことによって、事業をできるだけリスク管理能力を有した民間に委ねることで、現在そして将来の財政支出拡大要因を排除すると同時に、国民にとって利用しやすい社会資本の形成をめざす努力が展開されている。

PFI の評価において中心となるリスクは、企画・設計リスク、管理・維持リスク、需要リスク、価値リスク、技術リスク、税金や許認可をめぐる規制リスク、資金調達リスクなどである。こうした様々なリスクを最適に組み合わせることで、事業のリスク管理を官民一体で展開する。具体的には、民間の下で有料の橋や道路などを建設する場合で、建設費用は利用者の負担で最終的に回収することを基本とする **Financially free-standing projects** の場合、全てのリスクは原則として民間が負う。官の所有する施設など社会資本を通じて、民間が行政サービスを提供する **Services sold to the public sector** では、リスクは両者が負い、リスク配分は個別ケースで具体的かつ明確に決定される。第3の財政資金とサービス供給から得られる収益を組み合わせることで経営を維持し、社会資本全体の経営管理は民間が行う形態である **Joint ventures** では最大限民間がリスク負担を行うが、限界的な部分についてのみ官もリスク負担を行う。例外的に、公益性を維持するため官が、経営管理に関与する場合などもある。

以上のように、PFI は総合的なリスク管理と責任分担の明確化を図り、社会資本整備への民間主体性を実現しようとする仕組みである。日本の地域開発などでも、PFI 的な取り組みが模索されはじめている。地方自治体や政府系金融機関が繋ぎ手となって、民間企業の出資を集め、商業センターなどの地域経済の核となる事業を立ち上げる取り組みも始まっている。従来の第三セクター方式と異なり、官と民の責任分担を明らかにしたうえで、民間主体の町づくりを実現するものである。行財政改革は、官の領域を見直す一方で民間の公益的な活動領域を拡大させる環境整備を行う取り組みである。PFI は、官と民がリスクを分担し合いながら、民間の公益的活動を活発化させるひとつの選択肢であることは間違いない。

なお、PFI のプロジェクト管理は、(1)計画立案、(2)執行管理、(3)事後評価のスリーステップで実施される。ただし、スリーステップが明確に区分されて行われるわけではなく、計画立案と執行管理、執行管理と事後評価、事後評価と計画立案が相互に重なりながらプロジェクトサイクルを形成する。第一ステップの計画立案は、まず PFI 型の採用の是非が検討される（官が何らかの形で関与する場合、PFI が困難と立証された場合を除いては、原則として PFI の手法が採用される）。その判断において、まず求められることが事業目的の明確化である。目的の明確化を通じて、官の関与の必要性などを判断した上で、PFI 方式を採用する場合でも、基本 3 類型（Financially free-standing projects、Services sold to the public sector、Joint ventures）のいずれを採用すべきか、事業の収益性、リスク評価などを通じて決定されることになる。そのプロセスを通じて、プロジェクト評価チームが形成され、政策執行責任者、資金調達、法律、技術、需要調査などの専門家によるリスク管理の最適解が模索されることになる。既存の公共事業予算を削減しつつ、社会資本整備の推進と経済成長力の確保を実現させるため、PFI の手法は重要な選択肢のひとつと言える。

なお、PFI は、官民のリスク配分を社会資本整備に導入するものである。したがって、官自身のリスク負担をなくすものではない。このため官自身のリスク管理が不十分な場合、過度な PFI を実施し地方自治体の財政負担を拡大させる状況を生み出す。この点への留意は必要となる。

財政構造改革と景気対策の両立の観点から、PFI あるいは手法のひとつである BOT の検討が政府与党内でも行われている。こうした検討が、単に資金を集める視点から行われるのではなく、リスク管理の視点から行われる必要がある。

5) 地域別乗数効果

一般財政による公共事業、PFI の導入による社会資本整備を検討するにあたって、地域別の社会資本の効果測定することは重要である。それによって、地域的な社会資本整備の手法、財源のすみ分けが可能となる。

地域別乗数効果をみると、北海道・東北・九州では 0.5 にとどまる地域が多いのに対し、都市部では東京の 1.8 を最高に経済効果が高い。このことは、地方の公共投資が政策の帰着として地域経済の生産力拡大に結びついておらず、所得移転的公共投資の色彩を強くしていることを示している。こうした所得移転的公共投資は、政策の失敗による逆機能のロックイン効果を強めるほか（注 10）、形成された社会資本についても疲弊化とメンテナンス費用を通じた逆機能のロックイン効果をもたらす。したがって、現状の公共投資を経由した所得移転は、単に乗数効果を低下させているだけでなく、将来に向けた逆機能を堆積させ負担を増加させる。

また地域別に、85 年の生産性誘発効果を 100 として、95 年度の同効果を測定した結果、及び北海道を 100

とした場合の95年度における地域別同効果の水準は図表2のとおりとなる。85年度に比べ95年度は、生産性誘発効果が平均85%程度に低下しているほか、95年度の地域別水準比較では、東京への投資効果が著しく大きい、ついで近畿、北陸・東海、関東7都市部が効果が大きいことがわかる。経済規模の拡大とともに、産業関連の社会資本がもたらす生産性誘発効果が低下することはやむを得ない面がある。しかし、福祉・介護など生活関連の社会資本の充実が求められるなかで、財政負担を拡大させないためには、産業関連の社会資本にはこれまで以上に生産性を誘発する効果を上げる工夫が求められること、ナショナル・ミニマムを追求した結果が、逆に東京への経済集中を生みだし、産業関連社会資本の生産性誘発効果に著しい地域間格差をもたらしたことなどの問題点が指摘できる。中央集権的な画一型の社会資本整備を進めることは、以上の問題点を一段と深刻化させる危険性がある。公共事業の予算規模を削減するだけでは、こうした問題点を克服することはできない。企画・実施権限・財源も含めた地域主体の社会資本整備を実現すること、ソフトとハードを一体化し、完成したあとの活用に重点を置いた社会資本整備を行うことなどが必要となる。公共投資については、税金で行う事業とPFIの導入により効率化を進める事業のすみ分けを積極的に実現する必要がある。

なお、全国ベースで見ると、東京と地方の格差の問題として捉えられるものの、各地方内においても、同様の問題が内在している。たとえば、北海道地域における札幌への投資と他の地域への投資の格差問題である。投資効率としては、札幌地域への効率がもっとも高く、地域間の格差是正の面からは全道的な均衡化した投資が求められることになる。

新規投資による逆機能堆積のロックイン効果として第一に、新規投資を巡るメンテナンス費用、運営費用の不十分な計上が上げられる。完成した社会資本の機能を十分に発揮させ、できるだけ長期にわたって活用するには、新規投資の段階で将来必要となるこうした経費を勘案し政策決定することが求められる。しかし、現実には新規の投資額の規模は重視するものの、メンテナンス費用等への事前配慮はほとんどされていないのが実態である。このため、コミュニティーセンターやスポーツ施設等を建設しても、財政難から運営や維持のための費用が確保できず、施設を荒廃化させてしまう現象が生じている。こうした現象は、施設建設のための借金と機能しない社会資本の存在という二つの面から将来の逆機能を堆積させる。公共事業が未来をみないことにより埋め込まれる逆機能の額は、少なくとも投資額の2割（維持・更新費）に達しており、過去の社会資本のメンテナンス費用の拡大と重なり、5年後には現在の行政投資総額約50兆円の3割にあたる15兆円程度に達する。

新規投資によるロックイン効果の第二は、補助金行政、縦割り行政による逆機能の堆積である。補助金による公共事業の場合、建設する施設等社会資本に対し、省庁ごとの縦割りで多くの物面・質面規格が定められている。このため、地元のニーズに合わせることを主体とした施設の建設ではなく、中央の規格に合わせ補助金の獲得に注力した公共投資が行われやすい体質を有している。完成した社会資本によるロックイン効果は、「政策の失敗」による補填政策の繰り返しである。苫小牧東部の工業団地に象徴されるように、企業誘致による産業振興を目的とした地域開発が、企業の進出が進まないことから公的施設の建設あるいは中央・他地域からの誘致で穴埋めされるケースである。これにより、公的施設の建設・誘致に新たな財政資金が投入されるほか、第1のロックイン効果を誘発・助長させる。さらに、地域開発で期待した地域経済の振興も、民間経済主導ではなく、公的部門中心の補助金依存体質を強める結果をもたらす。この政策の失敗を通じた逆機能のロックイン効果は、「勇気ある撤退」を政策的に決定できないことによってさらに加速される。

3. 国民負担率の将来試算

以上、公共投資に関する問題について検討したが、財政構造改革のため必要不可欠な課題として、社会保障関係費の見直しがある。超高齢化・少子化に向けて、もっとも大きな問題となる社会保障の動向をケース分けすることで、将来の国民負担率の推計を実施してみる。実施にあたっての前提条件は次のとおりである。(1)社会保障関係費の増加は、図表3に示すように社会保障の給付水準を中心に4つのケースに分けることで試算する。高福祉を想定するケース1から順次前提となる社会保障の水準を引き下げていく。(2)社会保障関係費以外の歳出については、財政構造改革会議の示した基本方針のうち数量的に踏まえることが可能なものについては織り込む。(3)経済成長率は、97年度以降平均実質2.0%とし、国民負担率上昇による経済成長率への影響は勘案しない(経済成長の外生化)。(4)金利・為替は97年度年平均値で横這いとしている。以上の前提で国民負担率の試算を行うと、図表4のとおりである。

この試算1の推計では、中福祉であったとしても国民負担率が50%台半ばに達することが明らかとなっている。したがって、国民負担率50%以下を実現するとすれば、現行体制のままでは、少なくともケース3の低福祉の福祉削減ケースを選択せざるを得ないことがわかる。本推計は、国民負担率が上昇しても経済成長率は2.0%のまま普遍であることを前提としている。しかし、実際には国民負担率の上昇は、個人や企業の負担を増大させ、経済成長を抑制する要因として作用する。そこで、経済成長率を生内化して試算2の推計を実施する。その結果は、図表5のとおりである。

試算2で経済成長を生内変数化した場合、ケース1では実質成長率は1%程度に低下し、国民負担率も70%程度に達する状況に陥る。ケース2では、成長率は1%台半ば、国民負担率60%、ケース3ではじめて2%台の成長と国民負担率50%程度が実現する。国民負担率50%以下を実現するにはケース3以下しか選択できない結果となった。

さらに、試算3(図表6)として政府の財政構造改革の削減案に加え、総額で25兆円の歳出削減を実現した場合を、ケース2からケース4で試算する。試算3の結果で明らかのように、さらなる歳出削減に取り組めば、ケース2でも2%台の成長と、国民負担率50%以下を実現することが可能である。また、ケース3では、40%台半ばの国民負担率に抑えることが可能である。なお、試算3では長期債務残高の対GDP比率が2010年度以降も60%を下回り、低下し続ける姿となっている。そこで、2010年度以降GDP比率60%のプライマリー・バランス制度を導入した場合、国民負担率がどうなるかを試算すると、図表7の試算4となる。試算4のように、公債残高GDP比率60%でプライマリー・バランス制度を導入すれば、ケース2で40%程度の国民負担率を想定することができる。

以上、試算を4種類実施したが、この推計結果から明らかとなるのは、第一に、中福祉か低福祉か福祉政策の方向性を明確にすること、第二に、中福祉を実現する場合、2010年度以降のプライマリー・バランス制度を導入すること、低福祉政策を選択する場合は、公債残高のGDP比率をさらに削減することで、国民負担率を40%程度に抑えることが可能となる。

行財政改革の推進には、公共事業だけでなく、国や地方が果たしてきた役割全体の見直しが必要である。とくに、今後量・質ともに社会的ニーズが高まる社会保障関係については、抜本的見直しが求められる。国民負担の推計ですでにみたように、社会保障の負担と受益をいかに組み立てるかは、将来の国民負担だけでなく、日本経済の成長力にも大きな影響を与える。医療制度や年金の制度改革が政府から具体的に示されるなかで、公的部門が直接担う社会保障の領域の位置づけをいかに考えるかが、重要な課題となる。

1) 社会保障の現状と問題点

周知のとおり、日本の高齢化の特色の第一は、そのスピードが速いことにある。欧米諸国も高齢化の問題を同様に抱えている。しかし、日本のように戦後半世紀で世界有数の経済大国に成長し、さらにその 1/4 世紀後には厳しい高齢化の時代を迎えるという急激な社会構造の変化は経験していない。

第二の問題は、福祉介護施設の整備やバリアフリー型社会など、高齢者に配慮した社会資本の蓄積が薄いことである。これまで日本の社会資本づくりは、道路・空港など産業関連を中心とし、生活関連では住宅の数の整備に力を入れる形で進められてきた。高齢化が足元で進む現在に至っても、福祉や介護を目的とした社会資本の厚みは、残念ながら劣悪な状況にある。

こうした問題の克服として、第一に高齢化へ対応するための財源をいかに確保するか、消費税の税率の引き上げや介護保険制度など高齢者自身も含めた国民負担の導入、自己負担の引き上げなどの検討があげられる。第二は、行政としていかなる水準まで高齢化対策を実施すべきなのか、いわゆる「安全ネット」の問題がある。高齢者の所得や資産の多寡に関係なく、行政が福祉サービスなどを提供すれば、国民負担が増加するだけでなく、実質的な平等を確保することも困難となる。高齢化社会では、すべてを行政依存にするのではなく、自らの自律と企業も含めた住民活動のなかで安全ネットの水準を支える必要がある。その意味から、民間部門の NPO をはじめとしたフィランソロピー活動の拡充が重要となる。とくに、長期的視野に立った企業のフィランソロピー活動の充実、NPO を支え、さらには過度な行政依存から脱却するため、行財政改革のためにも不可欠な点となる。

第三に福祉サービスなどの提供を行政主体で行うのではなく、行政は企画・監督を担い、サービスそのものは民間主体で提供するなど仕組みの選択性と多様化を図ることが重要となる。

2) 改革の基本的方向性

社会保障制度に対する改革の基本的方向性は、総花的保障を改めることにある。そのため、税と保険の区分を明確化した上で、税で行う部分は受益と負担が非対称的な生存権保障の分野に限定し、保険制度は受益と負担が対称的なリスク回避の分野にできるだけ特化することである。

具体的には、(1)公的年金制度は現行の基礎年金に限定し、比例報酬部分等は民間年金制度を主体とすること、(2)医療保険は自己負担の適正化を図り、老人医療は原則税金で行うことを基本とすること、さらに、健康保険組合を主体としたエージェンシー型の医療制度を構築する。(3)介護制度は税制度を基本として、対象を限定化すると同時に、要介護者側の選択性を高めるため、バウチャー方式も含めた選択性のある制度実施方法の工夫を図るなどが挙げられる。

とくに、介護保険制度導入によって必要となる財源の試算については、政府をはじめとして様々な研究が実施されているが、いずれの試算も次の各要因をどのように判断するかで結果が異なっている。介護保険制度の必要財源を試算する際の「説明変数」は、基本的に「要介護者数」と「要介護者一人当たりの必要費用」である。まず、「要介護者数」についての判断材料は、(1)要介護者、とくに介護費用を多額に必要とする「重介護者」の人数を何人と推計するか、(2)現在の医療保険制度による社会的入院者と要介護者の比率をどの程度とみるか(政府の介護保険制度は、現在の老人医療制度で抱えている 2 兆円程度の社会的入院が施設介護等に移行す

ることを基本とする。したがって、これ以外に施設介護に要介護者が流入すれば介護保険のコストは拡大することになる。)、(3)新ゴールドプランによる介護施設の整備比率をどの程度にみるか(新ゴールドプランでは、2000年度段階で特別養護老人ホームベッド数29万床、老人保険施設ベッド数28万床、在宅要介護老人数104万人でホームヘルパー17万人を整備目標としている)、(4)市町村中心に行われる介護認定のランク付けの上位シフトをどの程度とみるかなどが焦点となる。

(1)の「要介護者数」については、厚生省の人口問題研究所による人口推計をベースとして計算される。97年1月に発表された最新の人口推計では、これまでの推計結果より高齢化のスピードが速く、その分要介護者の人数も介護保険制度を計画した当時より増加の方向にある。また、人口推計自身、中位数を用いるかそれとも高位数を用いるかによって大きく結果が異なる。政府の試算は、要介護者の試算に限らず通常中位数を利用しているが、人口推計が発表されるたびに高齢化のスピードが加速している現状では、中位数と高位数の平均値程度を利用することがよりリスク管理の面では適切と判断される。このため、介護保険の対象となる要介護者の人数はこの分だけでも政府試算より増加せざるを得ない。当初の政府試算では、2000年で要介護寝たきり高齢者が120万人、同痴呆性高齢者20万人、虚弱高齢者130万人、2025年では要介護寝たきり高齢者が230万人、同痴呆性高齢者40万人、虚弱高齢者260万人であるが、高齢化のスピードが予想より早く、2025年には少なくとも1割程度は政府予測を上回るとみられる。

加えて、重介護者の人数についてはさらに困難な問題が生じる。その第一は、現在在宅で行われている介護にどの程度重介護者が含まれているかの問題である。この部分が老人病院(一般病院だが、65才以上の入院患者数が6割を超える病院)や老人保健施設(以下「老健施設」と略す)等の社会的入院から介護保険対象への移行に上積みされるかが政府試算をさらにかさ上げする要因となる。但し、ここでもっと重要な点は、現在建設されている特別養護老人ホーム(以下「特養」と略す)の過度な質の問題である。現在、特養の建設については、75%国の補助金が支給され、それに地方公共団体による横だし・上積み補助金が加算され、残りは財政融資対象機関である社会福祉医療事業団からの低利借り入れで賄うことが可能となっている。

また、国・地方の指導で施設の「質の向上」が強化されていることから、資金調達の容易さと質の向上の要請が結びつき、過度な設備を有した施設が建設されることが多くなっている。このため、施設の供給希望者も急増し、需要・供給両面から介護サービスの財政コストを押し上げる要因をつくっている。この部分が、高齢者の予想以上の増加、重介護者の増加による政府試算のかさ上げに加え、要介護者の潜在需要を掘り起こすコアの要因として指摘されている。

さらに、政府試算結果をかさ上げする要因として、(2)の社会的入院からの移行について、病院経営の状況によってどの程度左右されるかが問題となる。介護と看護の境界線は不明確で、例えば痴呆症の場合現状では介護の範疇に基本的に含まれるが、医療技術や薬の開発によって治療可能となれば介護保険ではなく、医療保険の対象となることも考えられる。そうなれば、一般医療の対象となり介護の範疇に入らなくなる。また、逆に手間のかかる患者を要介護者として介護施設に移行させることも可能であり、医療・看護と介護の境界線が不透明なことが問題となる。とくに、老健施設と介護施設の関係は不明瞭である。老健施設は当然医療保険の支給対象となっており、一般病院の付属施設として建設されることが一般的となっている。これは、病院経営が薬価の見直しなど医療制度の改革で悪化するなかで、老健施設をつくることで、入院者数を確保し経営を立て直そうとする一般病院の意図が反映されている。ここで問題なのは、老健施設やケアハウスから重介護者が最終的に特養に移行され、介護保険の重介護者比率が高まる危険性である(いわゆる、老健施設・ケアハウスによるクリーム・スキミング)。これも、広い意味で潜在需要の掘り起こしとなる。また、このことは、介護保

険が導入されれば医療保険のコストが約2兆円節約されるとする厚生省の試算に影響を与えることになる。

(3)の施設整備率については、現行の新ゴールドプランが99年までに達成不可能な状況にあることは明確であり、さらにどの程度の規模にして再延長するかが影響を与える。もちろん、特養の建設希望者は前述したようにほとんど自己資金を投入せずに施設建設が可能のため、潜在的供給量は非常に多い。しかし、介護施設建設の単価は他の公共事業の積算単価が切り下げられる中で上昇傾向を示しており、建設数が増えるほどこうしたコストが財政に影響してくる可能性がある。また、在宅介護の分野では、介護者の人数が著しく不足しているため、目標達成が絶望視されているほか、デイサービスへの施設シフトが生ずる可能性も指摘されている。以上のコストは、今後の進捗率の状況によって異なるが、4割程度必要との見方もされており、これを含めればこれまでの要因とともに政府試算は2倍にかさ上げされることになる。

(4)の介護保険のグレードは国の作成したマニュアルに基づき、市町村が認定することになっている。このため、過疎や狭い地域社会を中心にどこまで実態に合わせた認定を市町村が実施できるかが問題となる。実際の運営では、多くが重介護や上位の要介護者として認定される可能性も指摘されており、現実の重介護者よりも水膨れし、介護保険のコストを膨張させる危険性がある。これも、潜在需要の掘り起こしとして試算上は評価される。但し、このかさ上げがどの程度になるかは、数量的にまだ推計できない状況である。また、二番目の説明変数である要介護者一人当たりの介護費用の想定も難しい要因を抱える。とくに、介護コストの上昇をどの程度とみるかも重要となる。

以上のように、介護保険制度にはさまざまなリスクが内在している。しかし、高齢化社会の公的福祉を担う中心は地方自治体である。地方自治体がこれまでの補助金依存の発想から脱却し、社会保障をめぐるさまざまなリスクを自ら積極的に管理していく環境づくりと能力が求められている。

4. 財政構造転換に向けた立法

公共事業、社会保障など抜本的な財政構造改革の実現には、財政構造転換のための法制度の整備を行うことが必要である。財政改革に関する欧米の法制度をまず概説し、財政構造改革を進めるための財政改革法が11月成立した。この法律の問題点と日本の財政構造改革の法制度としていかなる姿が必要か検討する。

1) アメリカ連邦政府の財政改革

アメリカの財政構造改革(注11)における立法措置として基本となるのは、包括予算調整法(OBR: Omnibus budget Reconciliation Act of 1990)である。このOBR法は、85年に制定された緊急財政赤字規制法(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985: 立法提案者の名を取ってグラム・ラドマン法と呼ばれている)(注12)を修正する内容となっている。その特徴は、(1)財政赤字の削減について、単年度ではなく5年間を一単位として歳出削減や税制改革を検討する、(2)赤字削減以上に、支出統制に力点を置き景気変動も考慮して、財政赤字の上限額を増減することができる(注13)、(3)エンタイトルメントをはじめとした義務的経費に対するPAYGO(pay-as-you-go)の規定をもつこと、などである。PAYGOとは、一定の支出を増額する立法に対しては、同額の支出の削減または増税措置を明確にする義務を予算要求者側に負わせているルールをいう(注14)。

アメリカの行財政改革を例にとると、改革を実現するには、次の4つの要因が整うことが望ましい。第1は、

好景気であること。第2は、政権が中期的に安定的であること、第3は、既得権擁護の圧力を阻止するため、短期間でスピーディーに実現すること、第4に国際的な外圧の存在、公約が明示されることである。第1、第2の要因とも現在の日本には不足しており、第3の点についても段階調整的改革が基本となっている。第4の点については、日本版ビッグ・バン等金融改革も含め強いインパクトが働いている。このため、現状の行財政改革の状況を考えると、日本版ビッグ・バンと外為法改正による金融システム改革を通じた資金の流れの変化が、財政構造改革の流れに大きな影響を与える。

クリントン政権では、以上の構図の下で、「行政の業務及び評価法（Government Performance and Result Act）」の制定による国家行政の再評価の実施、政府活性化計画（民営化、州への権限移譲、人員削減、ゼロベース予算の実施）等を実施し、「財政赤字削減－低金利－株高－資産効果－消費拡大－税収増」の好循環を実現してきた。それと同時に、規制緩和などの市場原理の徹底と財政の歳出削減を両立させるため、安全ネットの水準の引下げを行っている。この結果、アメリカでは図表9にみるように、中・低所得階層を中心に実質所得が減少する状況が生まれている。

なお、EUの財政改革（注15）は、88年以降包括的な財政中期計画である「ドロール・パッケージI・II」に基づく予算編成を行うことで実施されてきた。このパッケージの特色は、日本の大蔵省が毎年作成する機械的計算といわれる「財政の中期展望」と異なり、拘束力と実効性をもたせ、予算執行後に事業評価、政策評価を行うことで、予算統制以上に決算統制を重視している点にある。日本の財政構造転換のための立法措置においても、決算統制をいかに充実させるかは重要なテーマとならざるを得ない。

2) 財政再建立法のあり方

財政構造改革の具体的スケジュールと行財政改革を推進するエネルギーを考えた場合、財政改革立法を中核に、体系的な法整備を行うことが重要となる。単なる目標の設定ではなく、財政改革の基本法として、財政構造改革のための法体系を整備することを内容とすべきである（図表10）。

なぜ、改革の法体系が不可欠なのか。それは、第一に予算要求及び予算執行を司る所管官庁が縦割りの構造のなかで、拘束力のない削減措置は実行力を担保できないからである。予算編成は、縦割りの所管ごとの積み上げ方式を基本としているため、各所管ごとに職務に忠実であればあるほど歳出削減は困難となる（いわゆる「合成の誤謬」）。したがって、財政改革期における予算編成については、縦割りの所管から切り離れた姿で、トップダウンないしは財政当局による集中方式の編成が必要となる。アメリカのOBRAは、縦割り所管と予算立法を切り離す形で規定されている。日本でも行財政改革を推進するには、内閣の機能を強化し、集中方式の予算編成を実現する必要がある。

したがって、拘束力と実効性を担保した中期財政計画の明示（地方への権限移譲のスケジュール等）、プライマリー・バランス管理方法の具体的制定、事業別CAP制度の制定、PAYGO原則の明示などをも、基本法で定める必要がある。

また、周辺部分の法体系の整備として、第1に、予算と定員管理の一体化、ファンド化予算の導入等を図る。これによって、財政改革と行政改革の一体化を図る。

第2に国会法を改正し、議会にGAO的機関を設け、行政監視・評価機能をもたせる。GAO的機関は、事実

関係の追求を第一目的とし、不適切等の勧告は、報告を受けた議会の行政監視・評価委員会（新設）が責任をもって実施する。調査内容等は、すべて国会が国民に直接情報開示する。なお、議会の行政監視・評価委員会は、小委員会等を設けて、会期等に拘束されず恒常的に活動できる機関とする。これによって、継続的な決算統制を実現する。

第3に、行政裁判所の設置を検討する。行政事件について事実を司法の場で第一審から明確にするため、現在の司法体系の下で行政裁判所を設ける。

第4に、行政評価法を制定する。「OUTPUT」ではなく「OUTCOME」型の開かれた評価基準を導入する。その際、公的部門会計についても、国際標準化された共通原則を制定する。

第5に、公的セクターの整理法を制定する。これまで公的セクターは破産しないことを原則として法体系が組まれていたことが、赤字機関の延命等問題を深刻化させている。会社同様に、公的セクターも統一的な整理の方法と基準を定めておくことが必要である。

第6に、特別会計はすべて再建目標年次までの時限制度と読み替え、ゼロベースでの見直しを行う。とくに、事業系の特別会計は大幅に整理する。

第7として、予算編成で前年度より削減した内容の開示と複数年度制度の導入なども必要となる。そして、予算会計制度に管理会計的要素を積極的に取り入れ、オフバランス的予算管理の導入を行う。

財政改革法が、抽象的な再建目標を掲げる「看板法」の内容にとどまり、歳出構造を転換する担保力を持つか否か十分に精査する必要がある。

注

1.ソ連邦崩壊後の世界経済は、資本主義に同質化されたことが指摘される。そのことは資本主義間のブロック化をもたらし、資本主義間における競争関係を激化させ、経済・社会の制度や技術の世界標準の獲得が国際競争力の確保のため不可欠な要素となる。たとえば、ミシェル・アルベール著、『資本主義対資本主義』（邦訳竹内書店新社）は、アメリカ、イギリスの「ネオアメリカ型資本主義」と、日本、ドイツ、スイスの「ライン型資本主義」の相克が始まったことを指摘し、金融と技術開発の関係などに言及している。

2.フィランソロピーは、企業の慈善的寄付行為や社会的貢献を中心とする社会問題解決に向けた公益的活動を意味する。メセナは、公益的活動のうちとくに企業の文化的支援活動を意味する。山内直人『ノンプロフィットエコノミー』日本評論社、1997、41-84頁。

3.市場原理の埋め込みの問題は、行政活動だけでなく社会的変化やそれに伴う政治の側面から大きな影響を与える。代表的要因として「ライフスタイル・エンクレーブ」の問題が指摘できる。現在進められている規制緩和や地方分権などの取り組みでは、選択性に富んだ機会均等の社会をつくりあげる。この選択性に富んだ機会均等の社会が誕生した場合、政治的な政策決定に対しいかなる影響を与えるかを考えることは、財政民主主義のあり方を検討するに際して重要な課題となる。選択性の拡大と機会均等の両輪が実現した場合、社会生活において生じる現象として、「ライフスタイル・エンクレーブ」といわれる現象がある。個人の多様な

選択が可能となった場合、ある特定のライフスタイルを選択した人々からなる閉鎖的なコミュニティが形成される傾向が強まる。このコミュニティを構成する人々は、コミュニティ内部の改善や維持に対する負担や規制には賛同するものの、コミュニティ外の社会に対する積極的な負担や参加は好まず、孤立した体質を形成する。この体質を「ライフスタイル・エンクレーブ」という。この「ライフスタイル・エンクレーブ」の体質は、政治的無関心の拡大によりさらに助長される。選挙投票率の低下は、立候補者に対して特定のエンクレーブ・コミュニティに対する利益誘導を有利とする選挙マネジメントを選択させる。その結果、エンクレーブ・コミュニティは、さらに実質的な孤立度を強めることになる。エンクレーブ・コミュニティを基礎にしたいわゆる族議員を中心とする政策決定や予算編成が展開された場合、国民全体からの政府全体に対する信頼度は低下する一方で、政府活動が増大し財政危機が深刻化する構図を形成する。とくに、リスク転嫁や所得再配分型の利益誘導が経済・社会体質として色濃く残る場合、所得再配分を受けるエンクレーブと、そのための財源を負担してきたエンクレーブの間で軋轢を強め、財政も悪化する。そして、財政悪化の深刻化は、所得再配分を受けてきたエンクレーブ相互間の軋轢を強める。そうした問題を深刻化させるスパイラルを脱却するには、受益と負担を接近させる地方分権の推進と国会が利益誘導ではなく、民主主義の基本である公開された議論を展開する場に脱却することが重要となる。中央省庁の統廃合などの取り組みが、エンクレーブ・コミュニティ的な体質を中に埋め込んだ状況となれば、行財政の効率は一段と悪化せざるを得ない。市場原理を基本とし、機会均等・選択性に富んだ社会になるほど、エンクレーブごとに形成される利害が先鋭化し、地域社会全体が各エンクレーブの孤立と対立を深める可能性がある。その際、エンクレーブごとの利害や意思を横断的に結びつけることが今まで以上に必要となる。その役割を果たすのが、フィランソロピー、非営利団体の機能として位置づけられなければならない。とくに、政治が利益誘導体質を深めている現状では、非営利団体のそうした機能は一層重要となってくる。

4.NPOについては、山内直人『ノンプロフィットエコノミー』日本評論社、1997、87-100頁。

5.行政改革会議は、97年12月16日「行政関与の在り方に関する基準」を示し、「民間でできるものは民間に委ねる」、「国民本位の効率的な行政を実現する」、「行政の各機関は国民に対する説明責任を果たす」の三つを基本原則として掲げている。そして、行政の在り方を判断する基準として、(1)基本原則を具体化した全般的な基準、(2)行政が関与する必要があるか否かを判断する「行政の関与の可否に関する基準」、(3)その関与の手段・形態が適切かどうかを判断する「行政の関与の仕方に関する基準」を示している。

6.郵便貯金、年金、簡易生命保険など400兆円規模に達する財政投融资資金の在り方は、金融システム改革、さらには行財政改革に大きな影響を与える。財政投融资制度の見直し、郵政三事業の民営化などにおいて重要な論点として、400兆円の資金を国内の金融市場、民間金融機関がポートフォリオ管理として受け止めることができるかの問題を指摘することができる。

7.ここでいう「擬制市場」とは、行政改革会議の「行政関与の在り方に関する基準」のなかで指摘されている「擬次市場原理」とは異なる。擬次市場原理は、市場が存在しない分野に可能な限り市場原理がはたらく仕組みを導入するものであり、積極的に情報の開示や市場原理との協働を求めるものである。

8.日本の行財政において評価システムがこれまで確立しなかった点については、山谷清志『政策評価の理論とその展開』洋書房、1997、が詳しい。

9.三重県では、行政評価、予算評価システムの積極的な導入が試みられている。三重県の行政改革運動は、地

方分権の時代的潮流をとらえ、サービス・わかりやすさ・やる気・改革を基本におき、(1)目標・成果志向での事務事業の見直し体制の確立、(2)政策に反映される事務事業の評価システムの確立、(3)先進県としての行政目標挑戦体制の確立に取り組むことを明らかにしている。また、さわやか運動の推進体系は、(1)生活者の視点に立った行政サービスの向上、(2)地方分権の時代にふさわしい行政システムの構築、(3)開かれた信頼される行政の確立、(4)さわやかな職場・環境づくりの四点を柱としている。事務事業評価システムは、行政使命・政策・施策の設定、成果指標の設定、事務事業目的評価の三段階のステップに分け、設定されている。北川正泰「生活者起点と地方分権」、『ジュリスト』No.1100、有斐閣。北川正泰「もう県なんかいない」、『This is 読売』1997.6。三重県行政改革推進本部「三重県さわやか運動推進大綱」1996.10。

10.毎年度の予算を通じて埋め込まれている新たな逆機能を、公共事業を例にとって具体的に検討すると以下のとおりである。公共事業にはふたつの逆機能のロックイン効果があることを指摘する。そのひとつは、新規投資を巡って生じる逆機能のロックイン効果であり、ふたつ目のロックイン効果は、完成した社会資本を有効に活用できない失敗が導く逆機能である。

11.アメリカの予算制度は、以下の点で日本の制度と異なる点があるため、財政構造改革に関する立法措置を考える場合、留意する必要がある。相違点の第1は、アメリカでは予算は、13の省庁別に別個の法律として制定される。予算法は、支出及び債務を負うための予算権限を定める法形態のひとつとなっている。第2に、大統領には予算法に対する拒否権が憲法上存在する。第3は、予算の配賦・執行については。行政管理予算庁(OMB)が存在し、議会には、議会予算事務局(CBO)と会計検査院(GAO)が設けられている。

12.グラム・ラドマン法は、財政赤字を自動的に一律削減する仕組みであり、5年間の許容される財政赤字の上限を定め、各年度の財政赤字が上限額を100億ドル上回る場合は、財政支出を一律削減するものである。一律削減は、大統領命令で実施される。削減額の半分は軍事費から、残り半分は、社会保障等を除いた非軍事部門から捻出される。このため、軍事部門と非軍事部門間の緊張関係の高まりなどが生じている。

13.OBRAは、グラム・ラドマン法と異なり、許容される財政赤字の上限額を、景気の変動によって増減できるなど、修正がしやすい形となっている。軍事費、非軍事費が半々の削減対象となることは、グラム・ラドマン法と同じ。

14.OBRAでは、許容財政赤字額を超える額の一律削減やPAYGO原則停止する仕組みが存在する。それは、議会の同意を前提とした大統領による緊急指定である。S&L救済費用などは、この緊急指定に該当する。

15.EUの予算決定過程は、(1)欧州委員会が共同体各機関から予算要求を受け、調整を行い、仮予算を策定することから始まる。次に、(2)理事会が、第一読会を開催し、欧州委員会の予算案に基づく第一次予算案を確定する。その後、(3)理事会から提出された第一次予算案を、欧州議会が修正(案)し第二次予算案を作成、(4)この二次案を受けた理事会が、第二読会を開催、二次案を決定するか再修正を行う。そして、最終段階として、(5)欧州議会は、第二読会を開催し、理事会から送付された第三次予算案を審議し、議決する仕組みとなっている。EUの予算循環は、予算編成過程、予算執行過程、決算検査過程、決算審議過程で構成されている。とくに、EUの予算制度では、決算統制が重視されている点が特色となっている。