

小西砂千夫著『特殊法人改革の誤解』

東洋経済新報社、2002年

高橋 洋 一

特殊法人改革は、小泉政権の金看板であり、いつも世間の注目を集める。2002年12月、道路関係四公団民営化推進委員会は最終報告を出す過程で、今井委員長が辞任したこともあっていつも新聞のトップ扱いだった。はたして、道路関係四公団の改革はどのように評価できるのか。本書は、実際の特殊法人改革を考える際に、とても参考になる本である。

本書の構成は、序章「道半ばの特殊法人改革」、第一章「財投・特殊法人問題の核心とは」、第二章「小泉内閣の特殊法人改革の成果と疑問」、第三章「財投改革は失敗であった」、第四章「特殊法人が抱える将来負担」、第五章「特殊法人等改革のアプローチ」、第六章「特殊法人改革のあり方」となっている。

序章の後、第一章では、「それは財投というシステムそのものの欠陥であったか、財投という政策手段を使い切れなかった政治の問題であるのかの見極めができていないからである。」(p.11)とされ、「財投を制御するためには、財投のもたらす将来負担を明示して、それが公共性とのバランスで的確であるかを判断して計画を決定するというプロセスを踏むしかない。」(p.16)と断じている。また、第二章では、「特殊法人の廃止や民営化ということが、本当に国民の将来負担を抑制することに効果があるかどうかは、改革された後の組織が何をすることを注意深く見なければ、確たることは何もいえない。」(p.39)とされている。

財投システムについては、伏魔殿であるとかブラックホールであるとか、おそらく財投システム自体の内容を理解できないままに、批判する書物が多い。ある経済評論家は、「財投の批判は簡単だ。中身はわからないけど、伏魔殿といえいい」と吹聴しているのを聞いて愕然としたことがあった。本書は、財投は世界のどの国でもある政府事業のための長期ファイナンス・システムであり、その維持コスト（国民負担）は単年度の税負担だけではわからないことを見抜いた上で、その長期にわたる国民負担が問題だと核心をついている。

先の道路四公団の民営化議論では、国民負担を最小にするためにというスローガンは出された。しかし、肝心の国民負担の定義もなく、現状の国民負担額がいくらであって、民営化によって国民負担がどのように変わるかという本質的な議論はほとんど行われなかったのは残念である。

第三章は「財投改革は失敗であった」と刺激的な見出しになっている。「財投改革で導入された財投機関債という発想は、一見して市場に忠実なシステムの導入という印象であるが、たいへん奇妙なものである。これは、特殊法人が、市場で自ら資金調達すれば、市場がその法人の事業の適切さを判断するので、自ずと特殊法人の事業規模が縮小するという考え方である。ところが、制度がスタートしてしばらく経つと、財投機関債で特殊法人の事業規模を制御するのは、発想に無理があるという評価に変わってきた。」(p.55)との主張は、世間の常識とは違う

かもしれないが、筆者も同感である。

ただ、p.67で筆者の定額郵貯の分析が否定的に紹介されているが、同じ手法で最近の状況を分析したものがあるので、是非参照していただきたい（拙稿「郵政公社移行後の郵貯改革への視点」金融財政事業2002. 8. 26）。財投改革後に財投システムから分離された郵貯は、金融論からの分析によって、その経営が困難になることを指摘している。

第四章は、本書の中心であり、「政策コストの総額は、簡単にいえば、国のバランスシート上の資産項目に挙がっている財投機関への貸付金の減価分」（p.96）、「政策コスト分析は、特殊法人の廃止・民営化の際にどれだけの国民負担が必要であるかについて、有益な情報を提供してくれる。」（p.107）、「ところで、政策コスト分析は財投機関の需要等の将来予測によって。」（p.108）、「なお、減価償却の部分については、政策コスト分析では基本的にカバーできている。減価償却ができていないので、政策コスト分析のコストは過小であるという指摘は当てはまらない。」（p.116）とまっとうな指摘がある。是非とも、一般の読者のみならず、研究者にも読んでもらいたい記述である。

道路四公団の民営化議論では、国民負担の議論が不十分であったが、ある委員はその問題を提起した。そのこと自体は好ましいことである。ただし、その際に、その委員は、星岳雄・土居丈朗「財政投融资の健全性」『ESP』2002年7月号（以下「星・土居論文」という）を引用していたが、実は、この論文には二重計算という計算ミスがある。

星・土居論文における国民負担の具体的な算出方法としては、行政コスト計算書による欠損額と政策コストに加えて事業資産の評価損と不良債権の引当不足を合計した上で、資本から控除している。

ここで、行政コスト計算書による欠損額はほとんど事業資産の減価償却不足と貸倒引当金不

足である。一方、本書にも書かれてあるとおり、減価償却不足と貸倒引当金不足は政策コストに含まれている。このため、この部分について二重計算になって、国民負担は過大になっている。

ちなみに、星・土居論文では、道路4公団の国民負担は、道路公団3兆7776億円、首都高速7821億円、阪神高速7945億円、本四架橋2兆4189億円、合計7兆7731億円となっている。しかし、本書のように政策コスト分析により二重計算を排除すると、国民負担は、道路公団1兆7943億円、首都高速3590億円、阪神高速2591億円、本四架橋1兆7285億円（累積欠損金を含む）、合計4兆1409億円である。

もっとも、政策コストは本書のいうように、将来需要見通しにかかっている。道路関係四公団民営化推進委員会は、道路需要予測について、大きな貢献をした。需要予測はいい加減であるという印象論は誰もが持っていたが、同委員会は需要予測モデルの中で具体的に計算方法の誤りとして指摘したのだ。これによって、結果によって需要予測が誤っていた（これでは手遅れ）というのではなく、事前に指摘できた（「交通需要かさ上げ 国交省の数字操作が判明」週刊エコノミスト2002. 10. 29）。

交通需要推計は、国の社会資本整備の根幹となっている道路五カ年整備計画の算定根拠として使われている。さらに、推計された路線別の交通量に基づいて、道路計画におけるネットワーク・必要車線数等の構造規格を決定し、有料道路の償還計画（収入の基本となる利用交通量の推計）、環境アセスメント（影響予測の基本となる計画交通量の推計）、評価システム（費用便益比など個別事業評価の基礎データ）等に活用されている。

これまで、社会資本整備の算出根拠になっている需要推計モデルは公開されず、計算結果が審議会に提出され、そのまま国の社会資本整備計画に格上げされ、閣議決定などが行われてきた。

ところが、今回の交通需要推計では、社会資

本整備審議会に数字が出された後に、道路関係四公団民営化推進委員会の働きかけで公開された。その公開されたものの一部であるが、免許保有率の推計サブモデルに誤りがあった。これまで、今後人口が伸びない中でも免許保有率が高まるので、交通需要は伸びると説明されてきた。ところが、免許保有率の推計において、免許保有率の上限値は95%と外生的（恣意的）に設定されていたが、現実の実績データから推計された免許保有率上限は88.3%であった。この免許保有率のかさ上げのために、過大な交通需要となっていたことがわかったのだ。

このように政策コスト分析の前提になっている将来の交通需要見通しは甘く、10%程度の幅を持ってみるべきだ。その場合、追加的な国民負担は1兆円強増える。それを考慮したとしても星・土居論文による道路四公団の国民負担は3～4兆円過大になっている。

第五章、第六章では、「特殊法人の事業をコントロールするには、それがどれだけの国民負担をもたらすかを、常時、客観性をもって明確にし、将来の租税負担との関係で合意をとる技術的な仕組みを開発していくしかない。そしてその仕組みを政策決定の場に反映させる政治的なプロセスを制度として確立させるしかない。」(p.175)、「事業見直しをするためには、費用対効果分析などの事業の有効性の分析も重要であるが、そのコストを開示して、それを客観的に吟味して財政負担との関係で実施するかどうかを不断にチェックする具体的な仕組みを作るしかない。それには政策コスト分析を手がかりにすることが有効である。」(p.192)とされ、筆者も異論がない。

本書は、特殊法人改革が世間の注目を集めている時に、タイムリーに適切な知識・情報を提供してくれる。本書の執筆後、道路四公団の改革が本格化したので、無い物ねだりであるが、現実の動きと本書から見た改革論点の欠如を指

摘し、具体的な計算まで入っていれば、本書の価値はより増したに違いない。

また、本書では、「財投の心臓部は期間変換システム」(p.61)や「政府だけが超長期の分野で貸付ができることになる。」(p.62)という財投システムの本質に関わる重要な指摘がなされている。ただ、惜しむらくは、この重要な指摘を理解するには財政・金融両分野の知識が必要である。本書においてはスペースのためか、簡単に結論のみが書かれており、掘り下げた説明は見られない。それらの重要性が十分に読者に伝わったかどうかかわからず残念である。

さらに、著者は地方財政の専門家でもあるので、その専門性を生かしてもらいたかった。「地方債の場合には残高八七兆二六九九億円の全額が政策コストということになる」(p.93)はいいとしても、公営企業金融公庫についても、この意味での政策コストを試算してもらいたかった。年金資金運用基金や簡易保険事業団などの政府による財テク事業を行って数兆円に上る国民負担が発生しているのに、政策コスト分析を実施しない特殊法人とともに、国民負担がどうなるのか知りたいところである。

いろいろと無理難題を言ったが、政策コスト分析が特殊法人改革には必要であるとの著者の主張は、筆者としても全く同感である。広く学生・研究者に本書を薦めたい。