

公共事業のパフォーマンスをどう評価するか

(『経済セミナー』2001年10月号掲載)

田中宏樹

<http://research.php.co.jp/profile/tanaka.html>

企業では事業活動の財務的な検証・評価が一般的に行なわれているが、公共事業を対象とする財務分析は緒についたばかりである。とくに日本では特別会計という制度が資金の流れをわかりにくくしており、この財務内容を把握することが、公共事業の評価・検証のために不可欠だ。

政府のガバナンスの低下

公共事業政策をめぐる政府のパフォーマンスが芳しくない。1992年以降、政府は10度にわたる経済対策を発動し、100兆円を超える追加的な財政支出を行ってきた。しかし、単なる需要追加型の公共事業を漫然と続け、潜在成長力を高める事業分野に予算を重点配分してこなかったことが一因となって、日本経済は未だ本格的な回復を果たせないでいる。

その一方で、度重なる財政出動によって、国と地方の財政は悪化の一途を辿り、政府は2001年度末で666兆円に上る公的債務を抱えるまでに至っている。公共事業拡大を軸とする90年代の政府の経済対策が、期待どおりの効果を上げ得なかったことで、国民の間に政府の統治能力(ガバナンス)に対する不満・不信が急速に広がっているようだ。

こうした政府のガバナンスの低下は、日本固有の現象ではない。80年代より、日本に先駆けて公的部門の大胆な構造改革に取り組んでいる欧米先進国も、過去、財政赤字の拡大や行政の非効率化に象徴される政府のガバナンスの低下に見舞われてきた。

そうした事態の根底に、政府が自らの活動をうまく律しきれていないことと、国民が政府の行動を適切に誘導・監視できていないことの両面があると判断した欧米の政策担当者は、公的部門の活動の実態や帰結をめぐる徹底した情報公開を行っていった。すなわち、政府の「説明責任(アカウントビリティ)」を充実・強化することによって、政策運営をめぐる政府と国民との緊密な連携を図り、それを通じて政府のガバナンスの低下を食い止めようとしてきたのである。

構造改革の具体的な実践手法を支える理論として、近年脚光を浴びる「NPM(ニュー・パブリック・マネジメント)」理論においても、政府の説明責任の充実・強化が、公的部門のガバナンスを向上させる上で極めて重要と認識されている。日本においても、NPM 理論の潮流を意識してか、政策担当者間で政府の説明責任の重要性が徐々に理解され始めている。1997年12月に、当時の橋本総理大臣の指示に基づいて、新規の公共事業を対象とする費用対効果の分析が開始されたのは、それを示す一例といえる。

公共事業をめぐる政府のガバナンスを向上させるためには、何よりもまず公共事業のパフォーマンスの実態をめぐる、政策当局と国民相互の情報共有が必要である。しかしながら、政策当局により提供される情報は依然として限られているため、国民は公共事業のパフォーマンスの実態を、断片的・表層的にしか知り得ないのが現状である。

こうした状況を改善するためには、政策当局がさらなる政策情報の公開を進めることはもちろんのこと、公共事業のパフォーマンスの実態を、様々な角度から検証・評価した実証研究を積み重ねていくことが必要である。そうしたテーマを扱った実証研究は、これまでも少なからず報告されているが、それらは計量的手法を用いて、公共事業の経済効果を計測・分析するというものが大半を占め、公共事業の実施を裏付ける制度的背景に立ち入って、その効果を考察するまでには至っていない。

公共事業予算の流れを司る「特別会計」

法律、計画、予算措置が複雑に絡み合う日本の公共事業の実施プロセスを考慮するならば、その実態をより正確に把握するためには、公共事業の実施を裏付ける制度的背景に立ち入って分析を行うことが重要である。とりわけ、公共事業をめぐる資金の流れを解明することは、財務面からそのパフォーマンスを検証・評価する上で極めて有効と考えられるが、予算の執行過程に介在する「ある制度」の存在によって、公共事業をめぐる資金の流れは、非常に複雑で分かりづらいものとなっている。その制度とは、「特別会計」である。

特別会計とは、特定の資金を特定の事業に充当する場合、一般的な行政経費との混同を避けるため、個別事業毎に設立される会計であり、現在その数は38に上る。国が行う公共事業についても、一般会計からの受け入れ以外に、目的税や使用料収入、受益者負担金といった特定財源をもとに事業整備が行われているという事情から、道路整備や港湾整備、空港整備といった個別の事業毎に特別会計が組まれている。

特別会計が、公共事業のパフォーマンスの実態を把握する上で極めて重要なのは、国の一般会計に計上される公共事業関係費（2001年度当初予算で9.5兆円）の約半分（4.9兆円²）が、特別会計を経由して支出されているという実態があるからだ。特別会計は、公共事業関係費を原資とする一般会計からの受け入れ、目的税、使用料収入および財政投融资からの借り入れなどを財源に、直轄事業や補助事業、特殊法人への出資金や補給金などを支出しており、複雑で多岐にわたる公共事業予算の流れを司る存在となっているのである。

このように、公共事業特別会計が予算措置の要としての性格を有することから、本来ならばその財務内容を検討することで、財務面から公共事業の実態を把握できるはずである。ところが、現状ではその財務管理の不備がネックとなって、特別会計毎の正確な財務状況を把握したり、活動の成果を適正に評価したりすることがほとんど不可能になっている。

つまり、特別会計の決算報告では、原則として現金主義に基づく収支報告のみが行われ、発生主義に基づく損益計算書や貸借対照表が作成されていない。そのため、減価償却費や公務員の退職給与引当金といった活動に付随するコストを把握することや、公共事業によって形成された資産額が一体いくらあるのかを知ることができなくなっているのである。

公共事業の財務分析

財務諸表をもとに、事業活動を財務的に検証・評価する「財務分析」は、発生主義を取り入れる企業会計では、企業をモニターする一般的な手法として広く用いられている。しかし、公的部門においては、公会計に発生主義を導入する有用性がさほど認識されてこなかったことが主因となって、政府活動を対象とする財務分析は緒についたばかりである。いずれにせよ、ストック形成を主たる事業とする公共事業特別会計において、貸借対照表や損益計算書が整備されていない³というのは、公共事業の実態を把握する上で大きな障害であると言わざるを得ない。

そこで以下では、特別会計の決算データを用いて、筆者が独自に推計した公共事業特別会計の財務諸表をもとに、公共事業を対象とする財務分析を試みたい。具体的には、道路整備、港湾整備、空港整備、治水、国有林野、国営土地改良の6つの特別会計について、1985～98年度の14年分の財務諸表を作成し、「健全性」「一般会計への依存度」「効率性⁴」の3つの視点から、公共事業のパフォーマンスを検証・評価していくことにする。

まず、各特別会計の財務的な「健全性」の評価から始めよう。これをみる具体的指標と

して、「純資産 / 正味財産比率」に着目する。これは、各特別会計の貸借対照表に計上される「正味財産」(資産 - 負債)から、建設国債や租税を原資とする一般会計からの受け入れの累計額を除いた「純資産」(正味財産 - 一般会計受け入れ累計額)がどの程度の割合かを示すものであり、この比率がプラスであれば一般会計への依存なしに事業の運営ができる「健全な」財務状況にあると判断される。

この推移を、図 - 1、図 - 2 でみていくと、港湾、治水、国有林野、国営土地改良ではマイナス、道路と空港ではプラスとなっており、前者4つの事業については、一般会計に依存せずには資産形成がままならない状況に陥っていることがわかる。道路と空港については、一般会計への依存なしに事業の運営ができる「健全な」財務状況にあるものの、90年以降、全ての事業で比率が低下傾向にあり、財務の健全性が損なわれ続けている。

こうした傾向は、キャッシュ・フローで捉えた財務の「一般会計への依存度」を示す「一般会計受け入れ比率」からも概ね確認できる。この指標は、キャッシュ・フロー計算書に計上される歳入と一般会計の受け入れ額との比率を見たものであり、この比率が高いほど一般会計への依存度が高いと判断される。

港湾、治水、国営土地改良については、その比率が5 ~ 7割と高く、特別会計として区分経理している意義が見出せない財務状況にある。道路、空港、国有林野については、先の3つの特別会計に比べると相対的に一般会計受け入れ比率が低いものの、90年代に入り一般会計への依存度を高めつつある。

図-1 公共事業特別会計の純資産・正味財産比率(1)

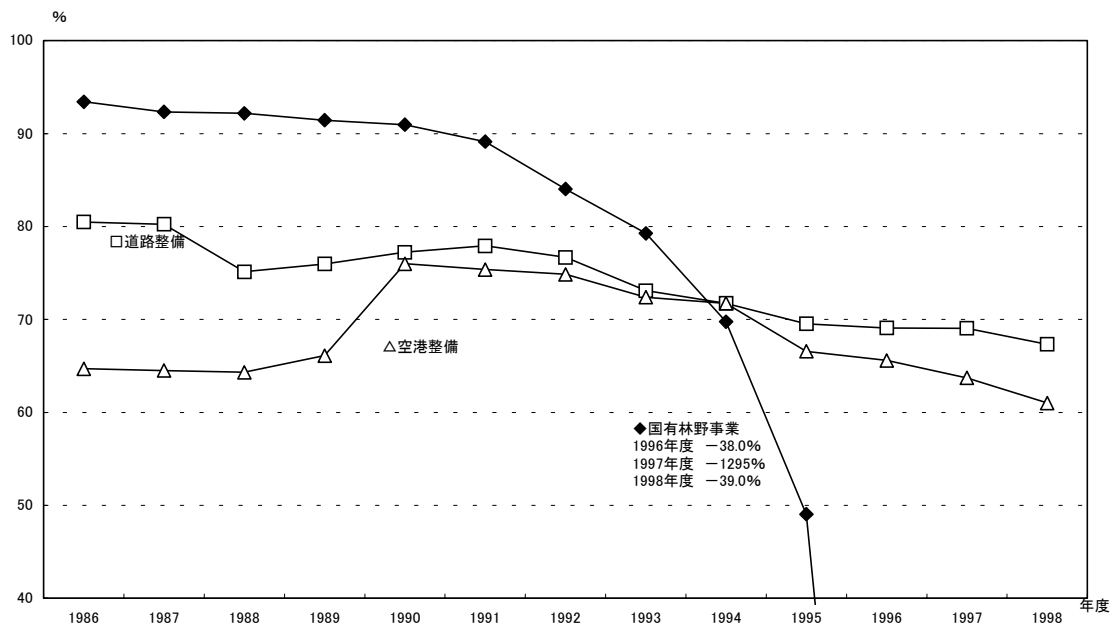
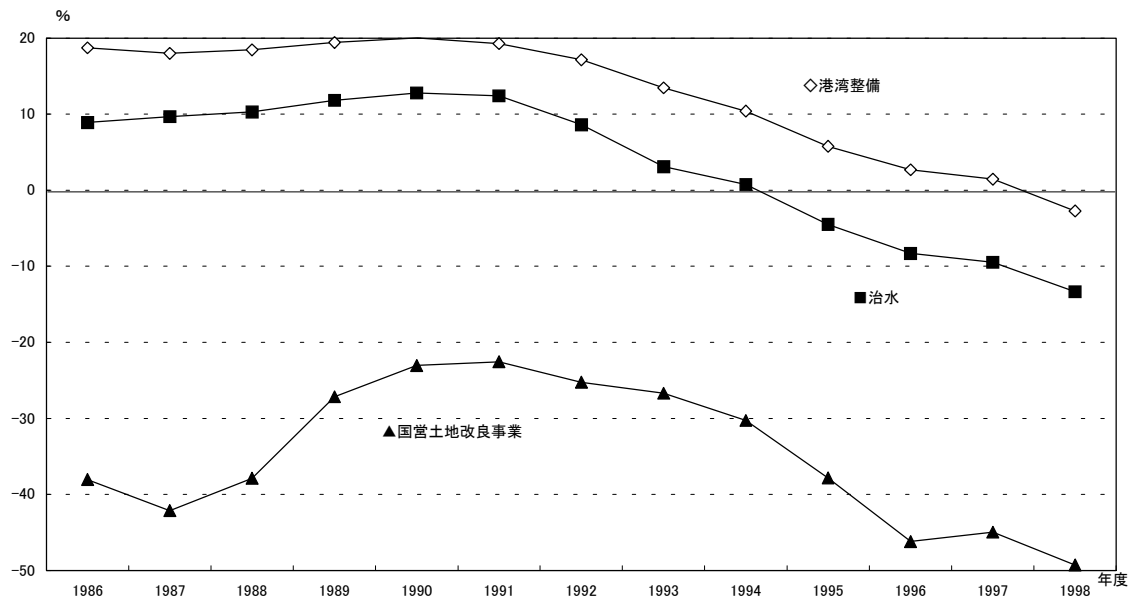


図-2 公共事業特別会計の純資産・正味財産比率(2)



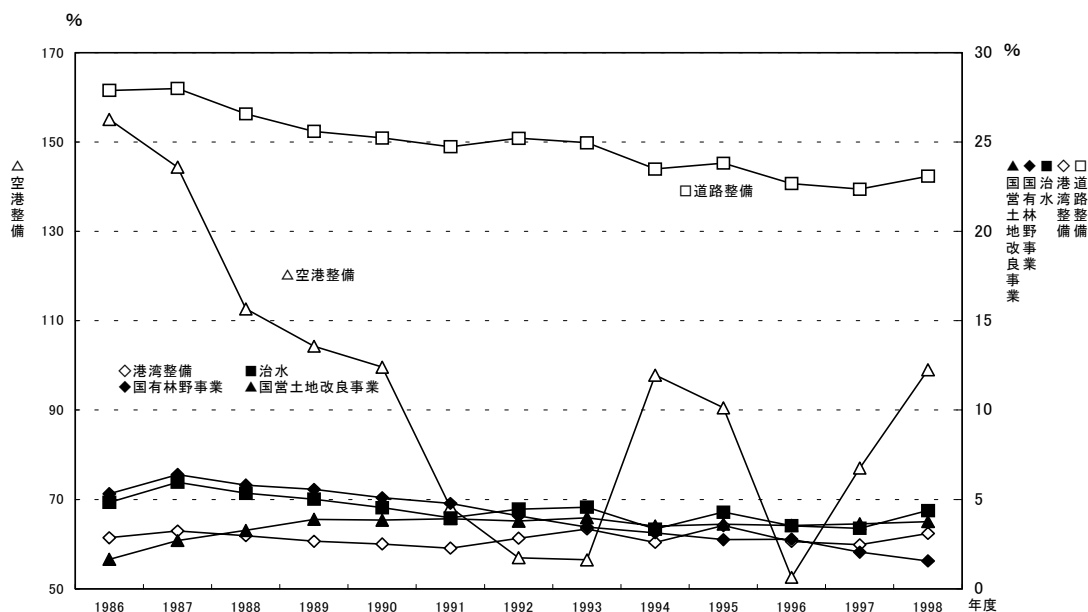
以上の2つの評価指標から、港湾、治水、国有林野、国営土地改良に比べて、相対的に財務状況が良好と判断される道路と空港も、事業活動の「効率性」を示す「インフラ資産収入比率」で見れば、事業のパフォーマンスが低下してきていることがわかる。インフラ資産収入比率とは、企業会計の「固定資産収入比率」に近似した概念であり、形成された資産がどれだけの目的税、使用料収入、受益者負担金といった「特定財源」を生み出しか

を測定することで、事業活動の「効率性」を評価しようというものである。

その推移を図 - 3 でみると、相対的に財務状況が良好であった道路と空港においてもその比率が低下してきており、特別会計を通じて行われている資産形成が、揮発油税や航空機燃料税といった「特定財源」の増加に結びついていないことがわかる。現実のインフラ整備が、道路や空港に対する需要の増加に追いついていないならば、(形成された資産の利用が進むため) インフラ資産収入比率が継続的に低下していく可能性は低いはずである。

したがって、財務分析よりこの指標の継続的な低下が確認されたことは、経済規模に見合う道路や空港の需要が飽和状態に差し掛かっており、「効率性」の見地から有効ではない道路整備や空港整備が行われていることを示していると解釈できるのである。

図-3 公共事業特別会計のインフラ資産収入比率



公共事業の構造改革のために

社会資本が相対的に不足していた時代に、公共事業への機動的な資金供給手段として意味のあった特別会計も、事業毎に独立した財源を持つことで、今や非効率な事業の延命を助長している可能性が高い。財務分析の結果が示すように、公共事業特別会計は、90年代に入り、財務の「健全性」を損ない、「効率性」に必ずしも結びつかない資産形成を行い、かつ一般会計に依存した財務体質に陥っており、機動的な社会資本整備というメリットよ

りも、予算配分の硬直化というデメリットが目立ち始めている。

非効率な事業を廃止し、潜在成長力を高めかつ需要創出効果の高い事業に予算を重点的に配分していくことが、公共事業の構造改革における最大の眼目である。資源配分の効率化につながらない公共事業のバラマキは、建設国債の「不良債権化」を招き、将来の財政運営に禍根を残す結果となりかねない。複雑かつ不透明な公共事業特別会計は、こうしたバラマキの実態を覆い隠す「隠れ蓑」となっているのみならず、一般会計との境界が曖昧となり、区分経理していることの意義も見出せなくなっている。小泉総理の「聖域なき構造改革」の一環として、廃止を前提とする抜本的改革に早急に取り組むべきといえよう。

参考文献

井堀利宏（2001）『公共事業の正しい考え方』、中央公論新社。

田中宏樹・上村敏之・鷲見英司（2001）「公共事業特別会計の財務分析」、帝塚山大学ディスカッションペーパーNo.133。

田中宏樹（2001）『公的資本形成の政策評価』、PHP 研究所。

参考資料

大蔵省『特別会計決算参照』。

大蔵省『一般会計決算参照』。

¹ より具体的には、根拠法と呼ばれる法律によって事業目的を規定し、その事業目的を「5（7）箇年計画」と呼ばれる長期計画の中で具体的な整備目標へと転換し、そこで決まった整備水準を実現するために必要な予算措置を講じるという3段階のプロセスを経て実施されている。

² 道路整備、港湾整備、空港整備、治水、国有林野、国営土地改良の6公共事業特別会計に対する一般会計からの繰り入れの合計額である。

³ 本稿において、財務分析の対象となっている国有林野事業特別会計については、貸借対照表ならびに損益計算書が公開されている。しかし、資産価値の評価に問題があり、正確な財務状況を反映しているとは言い難い。詳細については、田中・上村・鷲見（2001）を参照願いたい。

⁴ ここでの「効率性」とは、経済学における「資源配分の効率性」を意味する概念ではない。