

# 公共事業特別会計の財務評価

田中宏樹      PHP 総合研究所  
上村敏之      東洋大学  
鷺見英司      東北文化学園大学

## 1. はじめに

ここ数年、わが国の公共事業のあり方は様々な側面から批判されている。特に、国と地方の財政危機が本格化する一方で、経済効果の見込めない公共事業を続けることに対する世論の反発は極めて強い。

1992 年以降、10 度にわたる経済対策が発動され、130 兆円を超える経済政策が実施されてきたにも関わらず、日本経済は未だに力強い回復軌道への復帰が果たせないでいる。このことを考えれば、経済の潜在成長力の上昇に結びつかない、単なる需要追加策としての公共事業を漫然と続けることの是非について、より踏み込んだ議論が行なわれるべきである。そのためには、これまでの公共事業の効果を、客観的かつ多面的に検証して評価する作業が必要といえる。

わが国の公共投資の経済効果をテーマとする実証研究は、主として生産性や効用に及ぼすインパクトを、計量的手法から分析するという方向で蓄積されてきた。前者の効果に着目するものとしては、岩本（1990）、三井・井上（1992）、浅子・坂本（1993）など、後者の効果に着目するものとしては、赤木（1996）、田中（1999）、三井（2000）などがあるが、公共投資の実施を担保している制度的背景に立ち入って、その効果を検証するまでには至っていない。

本稿では、公共投資の経済効果を論じる際、必ずしも十分に省みられることのないような制度的背景、具体的にはその予算措置の要である特別会計に焦点をあてる。その理由は、国の公共事業の約 6 割が公共事業を司る特別会計によって区分経理されており、公共事業の構造改革を考える際には特別会計を避けて通れないと考えら

---

本稿は、2000 年 6 月に PHP 総合研究所が政策提言した「特別会計改革」研究プロジェクト(2001)『公共事業リセットプラン』ならびに、2001 年の日本財政学会（関西学院大学）での報告論文である田中・上村・鷺見(2001)の内容の一部を加筆修正したものである。本稿の財務分析を行うにあたっては、千葉商科大学学長の加藤寛先生、大阪大学大学院教授の跡田直澄先生、関西大学教授の林宏昭先生から度重なる貴重なコメントを頂戴した。日本財政学会の報告においては、コメントを引き受けていただいた関東学院大学教授の望月正光先生、愛知大学教授の宮入興一先生から適切な助言を頂いた。本誌の掲載にあたっては、レフェリーから示唆に富むコメントを頂戴した。また、財団法人東京財団には、データ使用の便宜を図っていただいた。記して感謝の意を表したい。

れるからである<sup>1</sup>。

本稿では、特別会計ごとに作成した財務諸表をもとにして、公共事業が形成する社会資本の資産価値や事業としての効率性を評価することで、財務面から見た公共事業の効果を明らかにする<sup>2</sup>。具体的には、公表されている特別会計の決算データ等をもとに、1986年度から1998年度までの13年分の財務諸表を、道路整備、港湾整備、空港整備、治水、国有林野、国营土地改良の6つの特別会計について独自に推計し、健全性、一般会計への依存度、効率性の3つの側面から個別事業ごとの財務評価を試みる<sup>3</sup>。

本稿の構成は、以下のとおりである。2節では、公共事業と特別会計との関連性について述べるとともに、現状の特別会計の財務報告が有する問題点を中心に、特別会計の存在が公共事業の肥大化をもたらし得る可能性について指摘する。3節では、財務評価を行う際の視点と評価指標を提示し、個別の公共事業特別会計の財務評価を行う。4節では、3節で行った財務分析を総括し、そこから導かれる政策的含意について述べる。最後の5節では、本稿の締めくくりとして、一連の分析結果を要約するとともに、残された課題について指摘する。

## 2. 公共事業特別会計の実態と問題点

通常、公共事業は表1に掲げるように、法律、計画、予算措置の三つが一体となって実行される。すなわち、多くの場合は根拠法と呼ばれる法律によって事業目的を規定し、その事業目的を主に五箇年計画という長期計画のなかで具体的な整備目標へと転換し、計画が目標とする整備水準を実現するために、特別会計法によって設置される特別会計などで必要な予算措置が講じられる。

したがって、公共事業が適切に行われてきたかどうかを評価するためには、事業の法律や計画に着目するアプローチ、予算措置という資金の流れに着目するアプローチのいずれかもしくは両方に沿って考察する必要がある。

---

<sup>1</sup> 2001年の国の公共事業当初予算は12.6兆円であり、このうち6つの公共事業特別会計の歳出規模は8兆円である。ただし、一般会計当初予算の公共事業関係費9.5兆円のうち、4.9兆円が公共事業特別会計へ繰り入れられている。

<sup>2</sup> 政府部門を財務面から評価する手法は、財政の持続可能性を検証する観点からも、注目を集めつつある。日本政府のバランス・シートについては赤井・鷺見・田中(1999)や「政府会計改革」研究プロジェクト(1999)、フローとストックを含んだ財務諸表は赤井・鷺見・吉田(2001)、自治体のバランス・シートについては醍醐(2000)を参照。なお、政府も公的部門にまで拡張した日本財政のバランスシートを作成しており、2001年度の『経済財政白書』にその結果が掲載されている。特別会計については、最近になって、財政制度等審議会法制・公企業会計部会が、企業会計ベースの財務諸表を作成する方針を打ち出している。

<sup>3</sup> 赤井・鷺見・吉田(2001)は道路をはじめ5つの特別会計の財務分析を行なっているが、公共事業に焦点を合わせておらず、分析期間も1995年と1996年度の2年間に限定され、公共事業の財務評価としては、

本稿では のアプローチに着目し、法律および計画を根拠に実施されてきた公共事業が、どのような財務的帰結をもたらしているかを、個別事業ごとに推計した財務諸表をもとに検証する<sup>4</sup>。本節では、財務評価を行う対象としての特別会計と公共事業との関連性について述べる。

## 2. 1. 公共事業の肥大化と特別会計制度の関連性

特別会計とは、一般会計と並んで国の予算制度の根幹を担う制度であり、一般的な行政経費の出納のためではなく、特定の事業を特定の収入で賄うために、一般会計から区分経理されている会計をいう。

その規模は、1998 年度決算額で、歳入が 306 兆 4,169 億円、歳出が 272 兆 5,790 億円であり、同年度の一般会計決算額に比べて歳入で約 3.4 倍（一般会計歳入は 89 兆 7,826 億円）、歳出で 3.2 倍（一般会計歳出は 84 兆 3,917 億円）に上る巨大な規模を有している。これだけの規模を持っているにも関わらず、特別会計に対する国民の関心は、一般会計ほどには高くない。それは、特別会計が実際には 37 会計に区分経理されているため、その実態が包括的かつ統一的に把握しにくいことに起因するものと考えられる。

表 1 に掲げたように、特別会計はそれぞれ個別の特別会計法を根拠に設置され、各々の設置目的や会計経理の方法が規定されている。ただし、特別会計を一般会計から区分経理することの根拠は、財政法によって次のように記されている。

すなわち、財政法の第 13 条第 2 項において「国が特定の事業を行う場合、特定の資金を保有しその運用を行う場合その他特定の歳入を以って特定の歳出に充て一般の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合」に限って、特別会計の設置を認めている。この趣旨は、特定の事業において独立した会計を設けることにより財政の効率的運営を図ること、ならびに区分経理により資金収支を明確化して財務状況を容易に把握することであり、この達成が見込まれる場合に限り、一般会計から分離して特別会計を設ける意義があるとしているのである。

特別会計は個別法によって、様々な政策理由を背景に設置されているため、基本的にはそれぞれ固有の性質を有している。ただし、中には類似した性質を持つもの

---

不十分なものである。

<sup>4</sup> 「特別会計改革」研究プロジェクト(2001)では、個々の公共事業の法律や事業計画の変遷が、どのように公共事業の質と量を肥大化させてきたかについて示している。

があり、それをもとに便宜的な分類がなされることがある<sup>5</sup>。本稿で取り上げる 6 つの特別会計は、国の公共事業を行うために設置されたものであり、一般的に「公共事業特別会計」という名称で呼ばれることが多い。そこで、本稿でもこうした分類を踏襲し、それらを横断的かつ包括的な評価の対象とみなすことにする。

さて、以上まで述べてきた趣旨のもとで設置されている特別会計は、その会計的な性格上、公共事業の肥大化の温床となりうる可能性を秘めている。その可能性とは、大きく分けて以下の 3 点である。

第一は、特別会計ごとに用途が限定された独自財源（特定財源）があることで、財源の偏在が生じ、結果的に予算配分を硬直化させる可能性があるということである。多くの公共事業特別会計には、受益者負担の原則を取り入れつつ、社会資本を緊急に整備するために、特定財源の設置が認められている。それらが一旦創設されれば、見直しされることはほとんどなく、公共事業を継続するための財源として使われ続けられる。

公共事業を推進する側からすれば、財政当局との交渉を経る必要のない特定財源の存在は、公共事業に対する財源保障として機能するという点において、非常に魅力的なものであるといえる。しかし、それは一方で財源の用途を限定させることにより、財源の偏在と資源配分の歪みを生じさせ、結果的に政策目的が薄れた公共事業の存続と肥大化に手を貸すことにつながっている可能性が高い。公共事業の予算配分比率が硬直的であるとの指摘がしばしばなされるが、その背景には事業ごとに財源が独立している特別会計制度の存在があると考えられるのである。

第二に、特別会計の会計経理のルールが個々ばらばらに設定され、統一的な経理基準がないため、財務の実態を横断的に把握することが困難となり、このことが意味のない財政支出の発生を助長させている可能性がある。

また、財務諸表体系についても、後述するように企業会計に準じて貸借対照表と損益計算書が公表されているのは国有林野事業特別会計だけで、残りの公共事業特別会計では、キャッシュフローを示す「歳入歳出決定計算書」が公表されているのみである。社会資本の形成を主たる業務とする公共事業特別会計において、発生主義にもとづいた財務諸表が作成されていないことは、正確なストック情報を把握する上で大きなネックとなる。会計経理の不統一性や発生主義会計への移行の遅れが、公共事業特別会計の財務状況の把握を困難にし、結果として公共事業の肥大化に対

---

<sup>5</sup> 通常、事業特別会計、保険特別会計、管理特別会計、融資特別会計、整理特別会計に分類される。

する財務的なチェック機能を甘くしている可能性があると考えられる。

第三に、特別会計に対する国会ならびに財政当局による予算統制が形骸化していることにより、政官業の強固な既得権構造にメスが入らず、意味のない公共事業がいつまでも継続されている可能性があるということである。財務省は、国のすべての予算編成を司る省庁と一般的には受け止められているが、実際にその権限が及ぶのは一般会計予算であり、特別会計予算の実質的な編成権は各所管省庁が握っている。加えて、国会において行われる予算審議においても、一般会計予算を中心に議論が進められ、特別会計予算が議論の俎上に上ることはめったになく、国会による予算統制もほとんど機能していないのが実情である<sup>6</sup>。

こうした状況のもとでは、予算規模の拡大という点で利害をともにする族議員と官僚や業者が結託し、各公共事業を自由にコントロールする状況が生まれやすい。すなわち、公共事業特別会計が既得権の温床となり、予算の聖域化が進行してきたと考えられるのである。これが、意味のない公共事業の存続と拡大を生み出している可能性は極めて高い。

## 2.2. 公共事業特別会計の財務報告の現状と問題点

前節でも述べたように、特別会計を設置する趣旨は、区分経理によって財政の効率的運営を図ると同時に、資金収支を明確にして財務状況を容易に把握するということである。こうした趣旨を生かすために、特別会計の財務報告は、ストックの財務状況を包括的に把握し、かつ個々の特別会計を通じて行われた活動の費用（コスト）と収入（財務的業績）を明確にするためのものでなければならない。

しかし、現状の特別会計の財務報告体系は、こうした目的に必ずしも適うものとはなっていない。そのことを、以下、公共事業特別会計の財務報告を例にとりつつ説明していくことにしよう。

表2は、公共事業特別会計に関する財務報告の形態を、一覧表にしたものである。これによると、国有林野事業特別会計以外の会計では、「キャッシュフロー計算書」（CF）を意味する「歳入歳出決定計算書」より会計期間における実際の現金授受の事実を把握することはできるものの、企業会計で作成される「損益計算書」（P/L）に相当するものがないため、減価償却費や退職給与引当金繰入といった費用未支出

---

<sup>6</sup> 本稿で取り上げている公共事業の事業計画は、各種の審議会もしくは閣議で決定され、国会承認を必要としない。しかも、計画がいったん決まると、計画期間中は事業を止めることが困難であることも批判の対象となっている。

金がどのくらいあるのかを知ることができない。歳入と歳出との差であるキャッシュフロー収支は、予算の執行に対する合規性の判断は行えても、事業活動の真の成果を評価することはできないのである。

また、「歳入歳出決定計算書」では、経常費用と資本費用が区分されておらず、ひとつの事業費項目の中に混在しているため、現金主義会計ベースにおける特別会計相互の財務状況の横断的な比較を容易には行えなくしている。

さらに、財務状況を把握する上で、「貸借対照表」(B/S)がない、もしくは不備な点があるため、「債務に関する計算書」を通じて、負債状況を部分的に把握することはできても、全体としての債務額を容易には把握できず、それに対応した資産額が一体いくらあるのかも不明となっている。すなわち、特別会計のストック情報に関する一覧性が確保されておらず、フロー情報とストック情報とがリンクしていないため、特別会計の財務状況を包括的に把握することができない。

現状の公共事業特別会計における財務報告体系は、財政の効率的運営と財務状況の容易な把握という特別会計本来の趣旨を生かす上で不備な点が多い。「歳入歳出決定計算書」の経常費用と資本費用を峻別するとともに、損益計算書と貸借対照表を加えた新たな財務報告体系を構築する必要があるといえる。

そこで、本稿では、公表されている国の決算データをもとに、国有林野事業以外の5つの公共事業特別会計については、貸借対照表と損益計算書を含む財務諸表を作成し、また、国有林野事業については公表されている貸借対照表と損益計算書を改良することで、1986年度から1998年度までの公共事業特別会計の財務状況を評価する<sup>7</sup>。1998年度の公共事業特別会計の財務諸表は本稿の末尾に参考資料として掲げている。

なお、本稿で作成した財務諸表の特徴は次の通りである。第一に、減価償却を考慮した発生主義会計であることはもちろん、資産は時価評価を行っている。第二に、公共事業特別会計による国債発行対象事業の資産形成については、事業にかかる国債発行額を正味財産に積み立てている。本来、国債は一般会計が発行主体であると考えられることが多いが、国債発行対象事業のための国債発行については、当該特別会計の財務諸表に反映させることが、正確な財務状況ならびに国民負担を計測するためには必要である。

---

<sup>7</sup> 具体的な財務諸表の作成方法は、「特別会計改革」研究プロジェクト(2001)もしくは田中・上村・鷲見(2001)に詳細が記載されている。財務諸表の作成に利用されたデータは大蔵省『特別会計決算参照』『一般会計決算参照』『財政金融統計月報』、経済企画庁『国民経済計算年報』などである。国有林野事業の財務

### 3. 公共事業特別会計の財務評価

まず、公共事業特別会計の財務評価を行う上での視点ならびに実際の評価に用いる指標について説明する。続いて、評価指標を使って財務評価を行う。

#### 3.1. 公共事業特別会計の財務評価の視点と評価指標

公共事業特別会計の財務評価を行う場合、重要と思われる視点が大きく分けて2つある。

第一の視点は、財務状況が適正な水準であるかということである。公共事業特別会計は、建設国債や租税などを財源として資産形成を行っているが、その水準は、現在から将来にかけてのサービス提供能力を示していると考えられる。仮に財務状況が悪化の一途を辿れば、新規投資や維持修繕のための費用を賄うことが困難となり、必要とされるサービス提供能力を維持することができなくなる可能性がある。したがって、財務状況が適正であるかどうかを財務分析によって判断することは、政府がサービス提供能力を十分保持しうる状況にあるかどうかを知ることにつながると考えられるのである。

第二の視点は、効率的な財政運営が達成されているかということである。政府のストック形成が効率的に行われていなければ、現時点で政府のサービス提供能力が確保されている場合でも、資産価値に乏しいインフラ資産が現代世代や将来世代への負担によって作られていることになる。ここで、現代世代の負担とは直接的には特定財源であり、将来世代の負担とは負債もしくは国債発行である。資産価値に乏しいインフラ資産をいくら形成しても、将来的なサービス提供能力は高まらず、資源配分上のロスを生み出すだけに終わってしまう。したがって、意味のある公共事業がなされているかどうかを見極めるひとつの視点として、財務分析から政府活動の効率性を評価検証することが重要と考えられるのである。

それでは、これら2つの視点をもとに財務分析を具体的に行うためには、どのような指標を用いるべきであろうか。これには、いくつかの選択肢がありうるが、本稿においては表3に示すように、公共事業特別会計に対する財務評価の指標として、以下の3つを用いている。

まず、財務状況が適正か否かをみる指標として、貸借対照表の正味財産（資産より負債を除いた額）に対する特会形成資産（正味財産より一般会計からの受入累計

---

諸表の改良点は、主に木材価格を時価評価して資産計上をしていることである。

額を除いた額)の比率「特会形成資産・正味財産比率」を用いている。これは、政府が生み出す社会資本(インフラ資産や行政財産等)が、特別会計自身の負担で賄えている程度を示すものと解釈され、ストック面における特別会計の財務的な健全度を測るための指標であると考えられる。仮に、「特会形成資産・正味財産比率」が低下している、もしくはマイナスとなっていれば、その特別会計の財務状況は健全ではなく、国債発行対象事業の増大などで、将来世代への負担が先送りされていると判断される<sup>8</sup>。

次に、財務状況の適否を判断するためには、先のストック面での指標に加え、単年度ベースのキャッシュフローの状況を示す指標が必要である。なぜなら、ストック面での健全度が保持されていても、フロー面で他会計からの受入に依存した状況に陥っている場合、財務状況が適正とはいえないからである。そこで、特別会計の一般会計に対する財務的な依存度を測る指標として、キャッシュフロー計算書の歳入額に対する一般会計からの受入額(目的税を除く)の比率「一般会計受入比率」を用いる。この比率が高まっていけば、その特別会計は一般会計への財務的な依存度を高めていると判断されることになる。

最後に、効率的な財政運営の程度をみる指標として本稿で用いる指標は、インフラ資産の価値に対する損益計算書の収入額の比率「インフラ資産収入比率」である。これは、政府活動の所産として生み出されたインフラ資産が、どの程度の収入(財務的業績)に結びついているかを示す。例えば、インフラ資産の形成にともない、特別会計の独自収入である目的税収入(揮発油税や航空機燃料税等)や料金収入(空港使用料や国有林野事業収入等)などが順調に伸びていかなければ、「インフラ資産収入比率」はインフラ資産を形成すればするほど低下していくと考えられる。これに歯止めをかけるためには、収入に結びつくような投資を選別して実施していくことが必要であることから、これが特別会計を通じて行われる政府活動の効率性を測るひとつの指標であると解釈できるのである。

### 3.2. 財務指標にもとづく公共事業特別会計の財務評価

本節では、前節で作成した3つの財務指標を利用し、公共事業特別会計の財務状況を横断的に評価していく。

---

<sup>8</sup> 正味財産には一般会計受入累計額が含まれるため、正味財産の額によって事業の健全性を評価することはできない。重要なのは特会形成資産の額であるが、特会形成資産・正味財産比率のような比率を用いるのは、独立採算の基準にしたがって、事業の横断的かつ時系列的な評価を行いたいからである。

まず、特会形成資産・正味財産比率からはじめることにしよう。図1と図2は公共事業特別会計の特会形成資産・正味財産比率の推移を見たものである。これによると、特会形成資産・正味財産比率がプラスなのは道路整備と空港整備であり、近年の他の特別会計はすべてマイナスとなっている。すなわち、ストック面において、一般会計に依存せずとも特別会計として運営が成り立つものは道路整備と空港整備のみであり、それ以外の特別会計は一般会計に依存した財務状況にあることがわかる。

また、特会形成資産・正味財産比率の推移を見てみると、1990年代以降はすべて低下傾向にある。このことから、事業ごとに程度の差はあるものの、すべての公共事業特別会計において、1990年代以降、財務の健全性は損なわれ続けており、将来世代への負担が急増していると考えられる。

国有林野事業においては、1997年度の特会形成資産・正味財産比率がマイナス1,295%であったが、1998年度には2.8兆円程度の債務が一般会計に移管され、マイナス38.0%になっている。この事実を踏まえるならば、比較的に近い値をとる国営土地改良事業も、一般会計への債務移管などの抜本的な対策をとらない限り、特別会計として存続することが困難な財務状況に陥っていると考えられる。特会形成資産・正味財産比率がプラスである事業も含めて、ストック面において、すべての公共事業特別会計の財務状況が悪化していることから、特別会計として区分経理することの是非を問うべき段階に差し掛かっていると判断される。

次に、一般会計受入比率をもとに、フロー面における公共事業特別会計の財務状況を検討していこう。図3と図4は、公共事業特別会計の一般会計受入比率の推移を見たものである。これによると、相対的に港湾整備、治水、国営土地改良事業で一般会計受入比率が高く、道路整備、空港整備、国有林野で低い値となっている。また、その推移を見てみると、前者3つの事業で増減しているものの、後者3つの事業では1990年代以降、趨勢的に上昇している。

こうしたことを踏まえると、港湾整備、治水、国営土地改良については、もともと一般会計に大きく依存することで事業の存続が図られてきたと考えられ、フロー面における財務状況は適正とは言い難いと考えられる。一方、道路整備、治水、国有林野では、1990年代に入り、継続的に一般会計への依存度が高まってきており、フロー面における財務状況は悪化の度合いを強めている。一般会計受入比率が相対的に高い事業、低い事業に関わらず、すべての公共事業特別会計において、一般会計と区分経理している根拠が希薄になってきていると判断される。

最後に、インフラ資産収入比率をもとに、公共事業特別会計のパフォーマンスを評価していこう。道路整備、空港整備、国有林野の3事業については、特定財源として目的税、使用料収入、資産売却収入等、事業収入的な要素をもつ収入を有している。このことから、インフラ資産収入比率は、擬似的にそれぞれの事業のパフォーマンスを示唆するものと解釈できる。これら3事業のインフラ資産収入比率の推移を、図5をもとに見ていくと、すべての比率が趨勢的に低下している。空港整備においては、1986年度の155.1%から1996年度の52.6%とほぼ1/3に低下しており、国有林野事業では、1998年度のインフラ資産収入比率が1.6%と、すべての公共事業特別会計の中で最も低い値となっている<sup>9</sup>。こうしたことから、これら3事業においては、収入増に結びつかない資産の形成が進んでおり、効率性という観点からは、意義の薄い事業が行なわれ続けていると判断される。

一方、港湾整備、治水、国営土地改良については、特定財源は建設工事に対する受益者（地方自治体、農家等）からの負担金収入であり、事業収入的なものが存在しない。こうした負担金収入は、法律等（港湾法、土地改良法等）により、受益者の負担金の割合が定められているため、インフラ資産収入比率の分子である収入額は、建設工事額に応じてほぼ自動的に決まってくる。図5において、港湾整備、治水、国営土地改良の3事業のインフラ資産収入比率が安定的に推移しているのは、こうした背景によるものである。

したがって、これらの公共事業特別会計については、インフラ資産収入比率の推移だけをもって、にわかに事業の効率性を判断することは難しい。ただし、この比率が安定していることは、事業自体の効率性に変動がないことを保証するものではなく、国の施策方針に負担金の拠出者が追従している可能性を示唆するものと解釈できる。

#### 4. 財務分析から得られる政策的含意

ここまで、公共事業特別会計に対する財務評価の結果を総括してきた。本節では、財務評価から導かれる政策的含意として、以下の2点を指摘しておく。

第一に、本稿で分析対象とした6つの公共事業を特別会計として区分経理しておくことの妥当性についてである。2節でも述べたように、特別会計を設置する本来

---

<sup>9</sup> 空港整備については、特別会計が各空港の租税収入と料金収入をプールする内部補助システムとして機能しており、収益性の乏しい地方空港の建設と拡充が、インフラ資産収入比率の低下を生み出したと考えられる。

の趣旨は、財政の効率的運営を図ることと、区分経理により資金収支を明確化して財務状況を容易に把握することである。前者は、特別会計自体のパフォーマンスを確保することに、後者は、財務状況を透明化してその水準を適正に保つことに、それぞれつながるものと考えられる。

しかしながら、本稿の財務評価から導かれた結果は、こうした趣旨から大きく外れるものである。すなわち、効率性に必ずしも結びつかない資産形成が行なわれていること、財務の健全性が継続的に損なわれることで将来負担を増やしていること、さらには一般会計に依存した財務体質に陥り、区分経理している根拠に乏しいことが指摘できる。特別会計制度が持つデメリットを考慮するならば、その廃止を含めた抜本的な改革が必要であると考えられる。

第二に、第一の点とも関連するが、特別会計の存続のみならず、公共事業そのもののあり方を見直す必要性についてである。1990年代に入り、財務の健全性の低下と将来負担が高まっていること、あるいは一部の事業で効率性の低下が見られることなどを踏まえれば、特別会計としての見直しにとどまらず、事業そのものをどうするのかについても徹底した検討が行われなければならないと考えられる。

具体的には、すでに一般会計への依存度が高い港湾整備、治水、国営土地改良については、事業の安易な存続や拡大につながらないように、事業ごとの効果を精査することが必要である。とりわけ港湾整備は、近年に特会形成資産・正味財産比率がプラスからマイナスに転じており、財務体質の健全化という観点から、一般会計の安易な繰入につながらないように事業内容を十分注視しなければならない。

また、道路整備と空港整備については、ストック面の現状が健全であるとはいえ、1990年代に入ってから財務状況が悪化しており、目的税や料金収入の豊富な財源があることが、意味のない事業の存続や拡大につながっている可能性が高い。事業自体が歯止めなく肥大化しないよう、事業の費用対効果を十分精査していくとともに、効率的な供給をうながす制度改革のあり方等も検討していくことが必要であろう。

さらに、近年、財務状況が著しく悪化している国有林野は、特会形成資産・正味財産比率の大幅な低下、極めて低いインフラ資産収入比率など、収益事業としての存在意義が問われる状況にある。1998年度の国有林野事業特別会計法の改正によって、独立採算制を放棄したとはいえ、依然として環境保全目的と収益目的の2つの事業目的を付加することで、特別会計そのものの存続が図られている。財務状況の著しい悪化が明白な中、いたずらに収益事業を存続させるのは、将来的な国民負担を増やすだけに終わる可能性が高い。収益事業からの撤退ならびに環境保全事業へ

の特化などを含めた、より抜本的な対策を講じるべきであると考えられる。

## 5. おわりに

本稿では、公共事業特別会計の財務分析によって、道路整備、港湾整備、空港整備、治水、国有林野、国営土地改良といった6つの公共事業の経済効果を評価した。その結果、以下のような点が明らかとなった。

まず、いずれの公共事業も1990年代に入り、財務の健全性が損なわれ続けており、将来世代への負担が急増している。また、一般会計への依存度も、同じく1990年代に入り、道路整備、空港整備、国有林野において上昇している。事業活動の効率性という視点から見た場合、他の事業と比べると比較的財務状況が良好であった道路整備と空港整備についても、近年そのパフォーマンスが低下していることが判明した。

本稿が分析対象とした特別会計制度には、2節で指摘したような弊害、すなわち、財源の偏在による資源配分の歪み、財務管理の不備によるチェック機能の低下、国会および財政当局による予算統制の形骸化がある。こうした弊害のもと、公共事業の肥大化、無尽蔵な拡大が起きているかを財務面から検証して評価するという本稿の所期の目的は、1990年代からの財務指標の悪化を示し得たことで、おおむね達成されたといえよう。

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投入を可能とした特別会計の存在は、重要なものであった。一般会計を通じた建設国債発行による公費の投入、税や使用料などの特定財源、財政投融资からの借入、地方自治体からの負担金などは、特別会計だからこそできる財源調達方法である。こうした多様な資金調達手段を持つ特別会計のもとで、わが国の社会資本は着実に整備されていった。

しかしながら、財務指標が示すように、特別会計制度のもとで進められる現在の公共事業は、財務の健全性を損ない、事業活動としての効率性を保持し得ないものとなっている。2001年度末の国と地方の長期債務残高が666兆円、債務残高対GDP比が130%を超えてさらに悪化傾向にある中で、資産価値の乏しい公共事業を存続させることにどれほどの意味があるのか、真剣な検討が加えられるべきである。

いずれにしても、将来の財政再建と財政構造改革の実行のためには、非効率な事業を廃止し、潜在成長力を高めかつ需要を創出する事業へと、事業内容の転換をはかるべきなのは間違いない。そのためには、公共事業特別会計に改革のメスを入れ

ることが求められているといえよう。

最後に、残された課題を本稿とは異なる視点より述べておきたい。

本稿においては、予算措置に着目して主に財務面から特別会計の評価を行った。しかしながら、公共事業の意味なき拡大を立証するためには、本稿のような定量的評価に加えて、法律や長期計画といった公共事業を支えるその他の制度や、需要予測の手法についても精査することが必要である。

多くの公共事業には根拠法があり、需要予測をもとにして長期計画が立てられている。公共事業の効果を議論するためには、需要予測が適切かどうか、根拠法が現在の整備状況や経済事情に見合ったものかを検討することや、長期計画に示される整備水準がナショナル・ミニマムの観点から妥当といえるのかといった困難な問題を扱わなければならない。特に社会資本の現状がナショナル・ミニマムを充足しているかどうかについては、価値判断を要するために、にわかには結論が出せないが、こうした面を検討することは、本稿の分析の精緻化に貢献すると考えられる。

また、公共事業というときは、公共事業特別会計に関わる部分だけではなく、一般会計による公共事業や地方単独事業についても留意する必要がある。一般会計や特別会計が出資している特殊法人も、日本道路公団、新東京国際空港公団や関西国際空港株式会社のように社会資本を形成しているものがある。この点を考慮するならば、特別会計が出資している特殊法人や地方公共団体を連結した財務諸表を作成し、財務分析をすることも一つの手段である。

これらの諸点については、今後、研究を深めていく過程で改善を図っていきたい。

#### 参考文献

- 赤井伸郎・鷺見英司・吉田有里（2001）『バランスシートで見る日本の財政：政策評価のための財務諸表の作成』日本評論社。
- 赤井伸郎・鷺見英司・田中宏樹（1999）『資産・負債からみた日本政府の財政状況の評価：発生主義に基づいた日本政府のバランスシートの作成』神戸商科大学経済研究所、研究資料 No.169。
- 赤木博文（1996）「生活基盤型社会資本整備と公共投資政策」『フィナンシャル・レビュー』第41号、pp.68-80。
- 浅子和美・坂本和典（1993）「政府資本の生産力効果」『フィナンシャル・レビュー』第26号、pp.97-101。
- 岩本康志（1990）「日本の公共投資政策の評価について」『経済研究』第41巻第3

号、pp.250-61。

「政府会計改革」研究プロジェクト(1999)『日本の政府部門の財務評価：

accountability の欠如が招いた政府の債務超過の実態』PHP 総合研究所。

醍醐聰(2000)『自治体財政の会計学』新世社。

田中宏樹(1999)「日本の公共投資の経済評価：ヘドニック・アプローチによる事業分野別投資便益の計測」『フィナンシャル・レビュー』第 52 号、pp42-66。

田中宏樹・上村敏之・鷺見英司(2001)「公共事業特別会計の財務分析」*Discussion Paper Series J-133*, Faculty of Economics, Tezukayama University, Nara, Japan, July (2001 年日本財政学会報告論文)。

「特別会計改革」研究プロジェクト(2001)『公共事業リセットプラン：財政構造改革の盲点である特別会計にどう切り込むか』PHP 総合研究所。

三井清(2000)「社会資本の地域間・分野別配分について」『21 世紀初頭の財政政策のあり方に関する研究会報告書』大蔵省財政金融研究所、pp.62-77。

表1 公共事業に関わる法律と計画

公共事業名	法律	計画	予算措置
道路整備	道路整備緊急措置法 (1958 年)	道路整備五箇年計画 (1954 年) 現在は第 12 次計画 (2002 年度まで)	道路整備特別会計法 (1958 年)
港湾整備	港湾整備緊急措置法 (1961 年)	港湾整備五箇年計画 (1961 年) 現在は第 9 次計画 (2002 年度まで)	港湾整備特別会計法 (1961 年)
空港整備	空港整備法 (1956 年)	空港整備五箇年計画 (1967 年) 現在は第 7 次計画 (2002 年度まで)	空港整備特別会計法 (1970 年)
治水	治山治水緊急措置法 (1960 年)	治水事業五箇年計画 (1960 年) 現在は第 9 次計画 (2003 年度まで)	治水特別会計法 (1960 年)
国有林野	国有林野法(現在は国有 林野の管理経営に関する 法律) (1951 年)	森林資源に関する 基本計画(1973 年) 現在は 1996 年計画 (50 年間)	国有林野事業 特別会計法 (1947 年)
国営土地改良	土地改良法 (1949 年)	土地改良長期計画 (1965 年) 現在は第 4 次計画 (2002 年度まで)	国営土地改良事業 特別会計法 (1957 年)

(備考1) 法律と計画の下の( )内は法律施行年または計画開始年である。

(備考2) 港湾整備特別会計は1959年設立の特定港湾施設工事特別会計を1961年に統合している。

(備考3) 治水特別会計は1958年設立の特定多目的ダム建設工事特別会計を1960年に統合している。

表2 公共事業特別会計の財務報告体系

特別会計名	貸借対照表 (B/S)	損益計算書 (P/L)	歳入歳出決定 計算書(CF)	債務に関する 計算書
道路整備	×	×		
港湾整備	×	×		
空港整備	×	×		
治水	×	×		
国有林野事業 [ 国有林野事業勘定 ]				
国営土地改良事業	×	×		

表3 財務指標とその解釈

指標名	特会形成資産・正味財産比率	一般会計受入比率	インフラ資産収入比率
データの出所	貸借対照表	キャッシュフロー計算書	貸借対照表 損益計算書
指標の定義	特会形成資産 / 正味財産	一般会計受入 / 歳入	収入 / インフラ資産
指標の意味	財務の健全度	財務の一般会計依存度	活動の効率性
指標の解釈 ( ( ) は符号 )	(+) : 依存財源なくとも特 別会計の運営が可能 (-) : 依存財源なくして特 別会計の運営は不可 上昇傾向 : 財務が良化 低下傾向 : 財務が悪化	高い : 依存度が高い 低い : 依存度が低い 上昇傾向 : 依存度が上昇 低下傾向 : 依存度が低下	高い : 効率性が高い 低い : 効率性が低い 上昇傾向 : 効率性が上昇 低下傾向 : 効率性が低下

(備考) 目的税の一部は一般会計を経て特別会計に繰り入れられるが、目的税は特別会計の収入であると解釈できるため、一般会計受入比率を計測する際の一般会計受入からは、一般会計を経て特別会計に繰り入れられた目的税収入は除かれている。

図1 公共事業特別会計の特会形成資産・正味財産比率の推移(1)

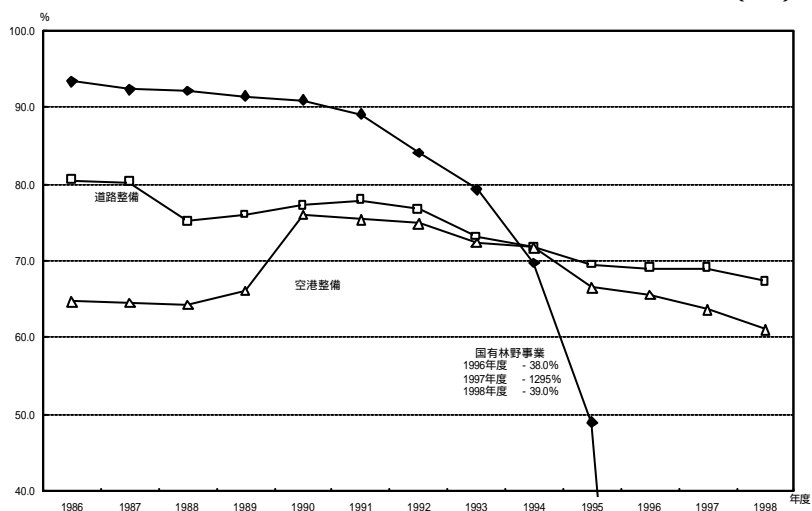


図2 公共事業特別会計の特会形成資産・正味財産比率の推移(2)

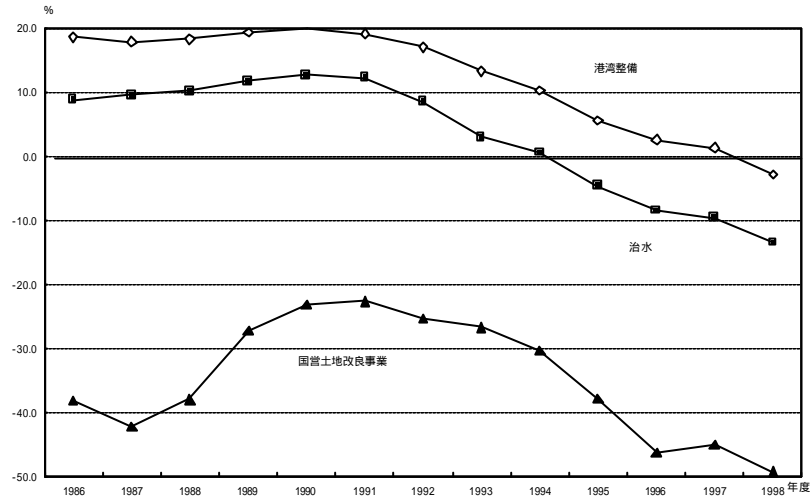


図4 公共事業特別会計の一般会計受入比率の推移(2)

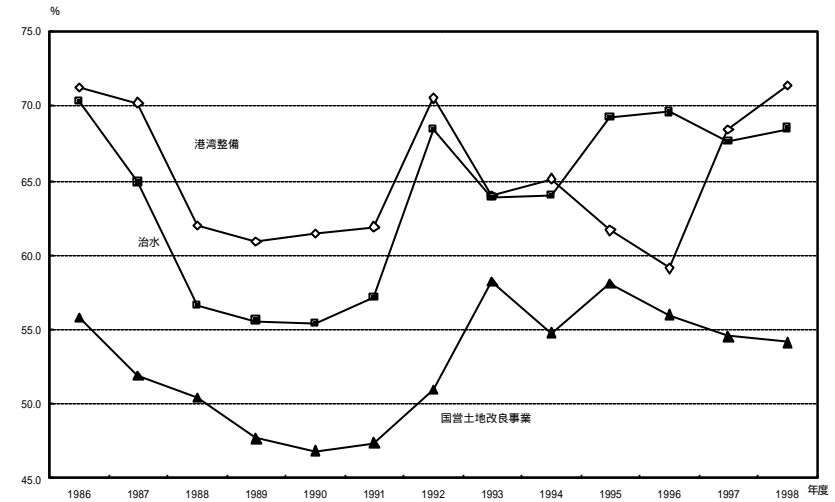


図3 公共事業特別会計の一般会計受入比率の推移(1)

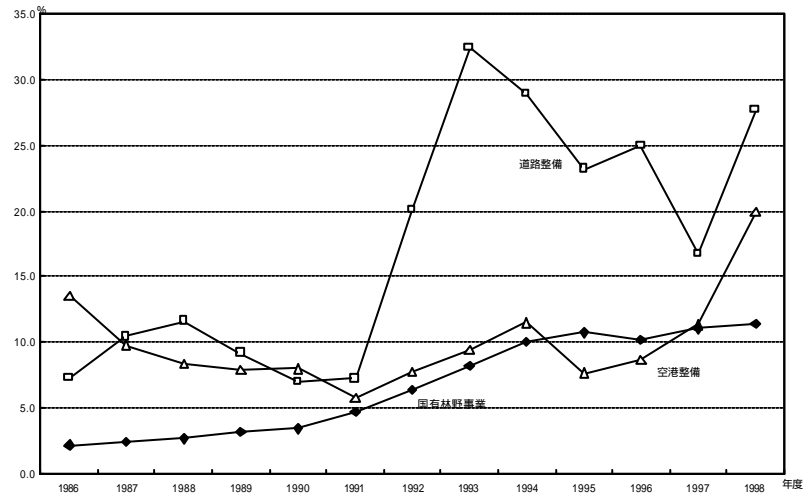
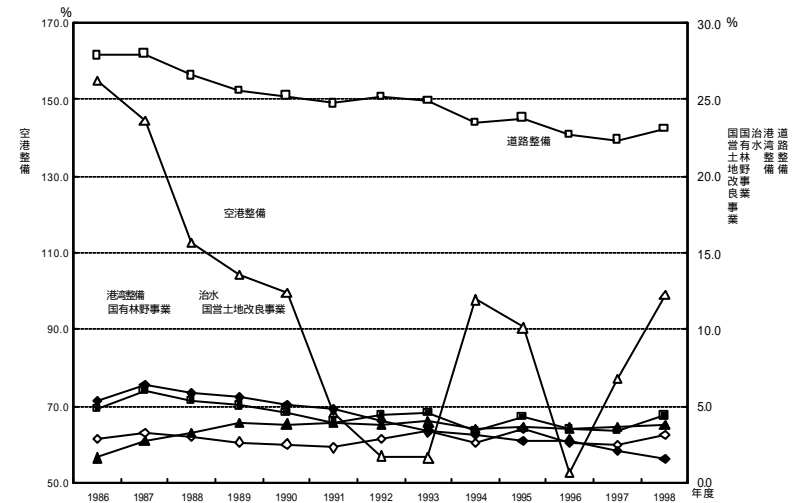


図5 公共事業特別会計のインフラ資産収入比率の推移



## 参考資料 1998年度 公共事業特別会計財務諸表 (単位 100万円)

### キャッシュ・フロー計算書

	自 1998年4月1日 至 1999年3月31日				
	道路整備 特別会計	港湾整備 特別会計	空港整備 特別会計	治水特別 会計	国有林野 事業勘定 国営土地 改良事業 特別会計
<b>収入の部</b>					
租税収入	665,400		227,535		
料金収入					163,000
負担金収入	900,345	139,670	7,513	564,450	
事業収入					45,905
林野等売却収入					27,390
その他収入	72,939	17,081	27,854	39,894	24,781
償還金収入	69,690	4,671	126	1,235	
一般会計受入	3,644,286	453,290	208,454	1,560,322	52,470
借入金	0		36,400		311,877
産業投資特別会計受入	87,046	1,707	0	38	
他特別会計(勘定)受入			1,417		14,046
剰余金受入	454,327	17,060	77,462	112,217	19,902
<b>収入計</b>	<b>5,894,034</b>	<b>634,896</b>	<b>585,343</b>	<b>2,278,157</b>	<b>461,523</b>
<b>支出の部</b>					
経常支出	732,540	40,229	149,340	330,339	202,668
地方補助	2,201,486	202,759	35,031	572,801	
資本支出	1,784,474	341,905	194,869	1,088,388	21,419
投資等	578,531	7,474	65,085	38	
借入金利子償還費	5,974		71,173	0	237,044
産業投資特別会計繰入	28,924	2,234	0	1,235	
<b>支出計</b>	<b>5,331,928</b>	<b>594,601</b>	<b>515,499</b>	<b>1,992,802</b>	<b>461,131</b>
キャッシュ・フロー収支	562,106	40,294	69,844	285,355	392

注 道路整備特別会計の租税収入は揮発油税の1/4部分である。  
注 空港整備特別会計の料金収入は空港使用料収入である。

### 損益計算書

	自 1998年4月1日 至 1999年3月31日				
	道路整備 特別会計	港湾整備 特別会計	空港整備 特別会計	治水特別 会計	国有林野 事業勘定 国営土地 改良事業 特別会計
<b>収入の部</b>					
租税収入	2,676,400		91,814		
料金収入			227,535		163,000
負担金収入	900,345	139,670	7,513	564,450	
事業収入					45,905
林野等売却収入					27,390
その他収入	72,939	17,081	27,854	39,894	24,781
一般会計受入	901,999	168,772	17,418	535,014	20,138
他特別会計(勘定)受入			1,417		14,046
資産価値変動等	817,839	243,852	7,680	1,019,263	-353,700
一般会計債務移管金					2,784,621
剰余金受入	454,327	17,060	77,462	112,217	19,902
<b>収入計</b>	<b>5,823,849</b>	<b>587,852</b>	<b>457,275</b>	<b>2,270,839</b>	<b>2,546,853</b>
<b>費用の部</b>					
経常費用	943,626	40,229	189,396	320,881	240,365
地方補助	2,201,486	202,759	35,031	572,801	
減価償却費	508,930	143,208	78,459	397,846	44,697
退職給与引当金繰入	3,963	399	483	386	-11,148
債務負担	422,138	68,226	-25,848	208,958	-17,229
資産除却損					3,649
剰余金繰入	562,106	40,294	69,844	285,355	20,311
<b>費用計</b>	<b>4,642,249</b>	<b>495,115</b>	<b>347,366</b>	<b>1,786,228</b>	<b>260,333</b>
正味財産増減	1,181,600	92,737	109,909	484,611	2,286,520

注 一般会計受入は租税収入と正味財産増加分を除いたものである。  
注 道路整備特別会計の租税収入は揮発油税収入と自動車重量税等である。  
注 道路整備特別会計の経常費用は純用地補償費を含む。  
注 空港整備特別会計の租税収入は航空機燃料税である。

### 貸借対照表

	1999年3月31日現在					
	道路整備 特別会計	港湾整備 特別会計	空港整備 特別会計	治水特別 会計	国有林野 事業勘定	国営土地 改良事業 特別会計
<b>資産の部</b>						
(1)流動資産	562,106	40,294	69,844	285,355	15,564	20,311
現金預金	562,106	40,294	69,844	285,355	8,099	20,311
その他流動資産					7,465	
(2)固定資産	23,907,663	4,837,703	3,252,448	13,626,618	3,531,731	4,508,735
インフラ資産	15,495,294	4,636,279	254,614	13,403,732	2,936,109	4,480,141
底地資産	4,063,053					
行政財産	308,394	116,183	2,378,099	215,922	545,940	28,293
建設仮勘定					4,280	
投資等	4,040,922	85,241	619,735	6,964	45,403	301
その他固定資産					0	
<b>資産計</b>	<b>24,469,768</b>	<b>4,877,997</b>	<b>3,322,292</b>	<b>13,911,973</b>	<b>3,547,296</b>	<b>4,529,046</b>
<b>負債の部</b>						
債務負担	2,185,649	178,892	63,969	1,051,633	51,348	201,261
借入金	28,699		1,028,590	0	1,076,377	1,174,597
産業投資特別会計借入金	865,588	41,506	0	12,807		
退職給与引当金	164,196	47,877	13,896	17,242	104,231	60,692
他会計繰入未済金						4,782
<b>負債計</b>	<b>3,244,131</b>	<b>268,275</b>	<b>1,106,456</b>	<b>1,081,682</b>	<b>1,231,956</b>	<b>1,441,332</b>
<b>正味財産の部</b>						
一般会計受入累計(建設国債対象)	6,181,030	4,626,183	863,599	14,526,357	376,832	4,511,279
一般会計受入累計(建設国債非対)	753,475	109,369		15,897	57,516	97,593
一般会計債務移管金					2,784,621	
特形成成資産	14,291,131	-125,830	1,352,237	-1,711,962	-903,629	-1,521,157
<b>正味財産計</b>	<b>21,225,637</b>	<b>4,609,722</b>	<b>2,215,836</b>	<b>12,830,291</b>	<b>2,315,340</b>	<b>3,087,715</b>
負債・正味財産計	24,469,768	4,877,997	3,322,292	13,911,973	3,547,296	4,529,046

注 国有林野事業勘定のインフラ資産は市場価格調整後の立木竹である。

### 資産負債増減計算書

	自 1998年4月1日 至 1999年3月31日					
	道路整備 特別会計	港湾整備 特別会計	空港整備 特別会計	治水特別 会計	国有林野 事業勘定	国営土地 改良事業 特別会計
<b>資産の部</b>						
(1)流動資産	107,779	23,234	-7,618	173,138	-3,388	409
現金預金	107,779	23,234	-7,618	173,138		392
その他流動資産						-3,780
(2)固定資産	1,553,366	137,601	100,111	519,621	-406,708	125,589
インフラ資産	752,227	134,829	-75,466	508,144	-404,430	124,945
底地資産	281,656					
行政財産	12,276	4	111,388	12,556	-1,394	567
建設仮勘定					-883	
投資等	507,206	2,767	64,190	-1,079	0	77
その他固定資産					-2	
<b>資産計</b>	<b>1,661,144</b>	<b>160,835</b>	<b>92,494</b>	<b>692,759</b>	<b>-410,096</b>	<b>125,998</b>
<b>負債の部</b>						
債務負担	422,138	68,226	-25,848	208,958	-17,229	-5,279
借入金	-4,679		7,949	0	-2,668,238	-10,180
産業投資特別会計借入金	58,122	-527	0	-1,197		
退職給与引当金	3,963	399	483	386	-11,148	346
他会計繰入未済金						-882
<b>負債計</b>	<b>478,545</b>	<b>68,098</b>	<b>-17,415</b>	<b>208,148</b>	<b>-2,696,616</b>	<b>-15,995</b>
<b>正味財産の部</b>						
一般会計受入累計(建設国債対象)	731,288	284,518	99,223	1,024,513	32,332	338,820
一般会計受入累計(建設国債非対)	0	0		795	0	0
一般会計債務移管金					2,784,621	
特形成成資産	450,312	-191,781	10,686	-540,698	-530,432	-196,827
<b>正味財産計</b>	<b>1,181,600</b>	<b>92,737</b>	<b>109,909</b>	<b>484,611</b>	<b>2,286,520</b>	<b>141,993</b>
負債・正味財産計	1,661,144	160,835	92,494	692,759	-410,096	125,998