

日本土建国家論

—政・建複合体制と財政破綻—

河宮信郎
青木秀和

はじめに

日本の国債累積高は赤字建設国債分で二〇〇兆円強（大蔵省推定・九四年末時点）、隠れ国債約七五兆円（後述）、地方債・公営企業債約一〇五兆円（九四年末推定）などを加えて約三八〇兆円になる。それを六〇年償還ルールで返済する場合、平均五%の利率を想定すると、元利合計は一〇〇〇兆円（国民一人当たり八〇〇万円）を超える。一万円札を積み重ねると厚みが一万キロに達し、オゾン層のおよそ四〇〇倍の高さというまさしく天文学的な数字である。これだけの巨大な資金が、収益を生まない資産（通行車のない高速道路・連絡橋、運賃では償却できない地下鉄、林業なしの農林道、漁民のいない漁港など）に固定化されてしまった。したがって、この元利返済は超重税か超インフレによる以外にない。

金融不安定化の根源は、投資ブームが昂進すると、投資資本による収益が逡減し、ついには債務償却と利払いに必要な資金を賄えなくなっていくことにあるというミンスキーの理論（『金融不安定性の経済学』多賀出版^①）を、日本の財政はGDP規模で実証しつつある。

問題なのは、この財政・金融の危機をもたらした真因が世界最大の産業となった日本の建設・不動産業とそれにかかる政治家・官僚との土建・政・官複合体にあること、彼らが収益性のない事業にGDP規模の投資を傾注しえたのは国・地方財政のほか財政投融资という官製金融機構を専断しえたためであること、そしてバブル経済の破綻は、まさにこの複合体が収益性を無視して暴走させた投資の結末であること、にもかかわらずその不況対策がふたたび建設投資の拡大によって賄われようとしていること、などである。つまり、経済破局の原因を深化させる政策が、経済破局への「対策」として打ち出されているのである。さらに相次ぐ大建設プロジェクトは、財政を破綻させるだけでなく、自然環境を破壊してきた。もはや大規模な建設事業のもつこの両面の破壊力を放置することは許されないであろう。

このままで来世紀を迎えると、郵貯の引出しや厚生年金の受け取りに行く高齢者たちは、郵政省と大蔵省から累積赤字に塗れた公団・事業団（国鉄清算事業団、高速道路公団、鉄道建設事業団など）からの分厚い借用証ファイルを見せられてお仕舞い、ということになりかねない。財政破綻による支払い停止は、国と地方の財政を白蟻のように食い荒らした政治家・官僚・土建業界にまず向けられるべきであるが。

一 政・建複合体制と財政破綻の構図

一九九三年の日本は大きな疑獄事件に揺れた。建設大臣も勤めた金丸信元自民党副総裁の脱税容疑の捜査中に押収された資料のなかに、ゼネコン大規模総合建設企業各社からのカネの流れを証明するものが多数存在し、これを手ばかりに東京地検特捜部は地方から摘発を始めた。いくたりかの市長クラスの政治家が逮捕・取り調べを受けたあと、対象は知事レベルへと拡大され石井享仙台市長と竹内好男茨城県知事が強制捜査を受け、このあたりから検察が「本気」になっていることを察知した世論の注目は、捜査が何時中央政界に向かうのかということに集まった。そして明けて九四年三月、ついに中村喜四郎前建設大臣が逮捕・拘留^③されることとなった。日本の政治史はある意味で疑獄史ともいえるほどの腐敗の連続であったが、このいわゆる「ゼネコン疑獄」はそのなかでも、動いたカネの多額さと登場人物及び連座行政機関の奥行きと広がり度群を抜いており、まさに史上最高・最大の疑獄事件と位置付けられるものである。

疑獄事件はときの権力者とその側近の政治・行政の私物化が露呈したものであり、納税者の立場を踏みにじるものであって、断じて許されるものではない。しかし、今回の疑獄事件を、政権担当者や高級官僚の権力・地位利用による単なる私腹こやしと考えるはならない。この事件を追及していくと、その背景に、莫大な公共事業予算の差配権限を握る有力政治家と政府高官、その利権にいわゆる族議員を動員して企業利潤の極大化を目指して群がる財界^④という政・財・官の癒着構造がくっきりと浮かび上がってくる。そして、このような政・建複合Ⅱ土建国家体制のなかで国家運営の基本である予算・財政制度がきわめて恣意的に運用され、その結果想像を絶する借金が生まれ、今や国家破

産への道をひた走る状況に陥った。

ゼネコン疑獄は、三〇年以上に及ぶ自民党一党支配の「濼」が一挙に吹き出したといえるが、九三年七月の連立政権誕生にも大きなインパクトを与えたとみてよいだろう。しかし、五五年体制以降初の政権交代を実現した細川以降の諸政権も、やはり「同じ穴のムジナ」でしかない。九四年度予算政府原案がこれを証明している。

政府は二月八日、五兆八五〇〇億円の所得税・住民税減税と七兆二〇〇〇億円の公共投資を柱とする総額一五兆二五〇〇億円の「総合経済対策」を発表した。これを受けるかたちで一〇日には大蔵原案が内示され、復活折衝のあと一五日に閣議決定されて総額七三兆八一七億円の一般会計予算と四七兆八五八二億円の財政投融资計画の九四年度政府原案が確定した。政府は、九四年度予算と九三年度三次補正予算と合わせて一五か月予算と位置づけ、深刻さを増す不況対策に役立てると表明している。が、その内容をみると、歳出のうち公共事業関係費は総額一一兆一四六一億円で九三年度当初比二九・六%の大幅増なのに対して、失業対策費、文教施設費、食糧管理費それに地方交付税交付金などは軒並み一〇%以上かそれに近い減額となっている。一方歳入はというと、税収が対前年度当初比一二・五%減となるのに対し、過去最高の一〇兆五〇九二億円の建設国債の発行と、これに加えて減税財源捻出のための三兆一三三八億円の赤字国債の発行が五年ぶりに復活するなど、借金に大幅に依存した（国債依存度一八・七%）構成となっている。

予算は国家であるといわれ、ときの政権の実体をあからさまにする。その観点から眺めると新政権の手による初のこの予算案は、自民党旧政権が従来から編成してきた予算の拡張版でしかなく、その意味では既存の「土建国家」路線を忠実に継承しているといえる。どうやら連立政権に参加した「新」政党の「新しさ」や、旧野党（とくに第一党）が示そうとした「政権担当能力」とは、「土建国家」路線の拡大推進のことだったようである。日本型「土建国

家」予算を一言でいえば、経済・景気対策と称してすべてに優先して大規模公共事業費の大盤振舞をし、不足する財源を借金で補うというものである。今回の政府原案はもの見事にこれを踏襲し、さらに拡大推進しようとしているのである。しかし、このような財政運営は、目先の利益確保に重点が置かれればおかれるほど将来に過大な「ツケ回し」が行われ、結局は自分で自分の首を絞める運命に至るのである。

ひとたびバブルがはじけてみると、最大の負債を抱えて倒産の危機に怯えている組織は、まさに国と地方自治体だったのである。政府と自治体は、地価投機に踊った不動産・金融業界を救済するどころか、自分自身の破産を免れるために増税を続ける以外にないのである。なぜなら、国家財政はすでに債務の利払いのために国債を発行するところまで追い詰められているからである。どうしてこんなことになったのか。まず建設債を乱発して不要不急の土工事をやった。当然、完成したものは収益を生まない。つまりそれらの建設投資は失敗した。普通はここで投資が止まり、清算の手だてが講じられるというのが常識的な市場経済観であろう。

しかし、日本は正常な市場経済というよりむしろ「建設ポトラッチ」経済である。建設事業の目的は、建造物ではなく建設の過程自体——業界の利潤や口利きをした政治家の蓄財、官僚の天下り先の確保・拡大——である。だから、建設投資が行き詰るとまた借金をしてさらに大規模な建設プロジェクトを進めることになる。かくして政府財政に負債が累積し、利子が利子を生み、ついには支払不能となり一大カタストロフを迎えることになるのである。

このような財政破綻の見事な先例をわれわれは既に経験している。次に見るようになって国鉄は、国家政策として有利子の財政投融资資金を赤字新線建設に傾注させられ、三七兆円におよぶ債務を累積させてしまった。要らないものを造るために借金をし、その借金の返済・利払いのためにさらに借金をし、あげくのはてに巨大な累積赤字を抱えてしまったのである。結局、国鉄はこの債務の責任を一手に負わされるかたちで「分割・民営化」という名の倒産・

再建への道を歩むことになった。

過去の累積債務のうえに更に債務を重ねようとしている財政は、これと全く同じ道程を辿っているのである。しかも、国家財政は国鉄のように民営化という安易な手段はとれない。国鉄の民営化はすべからず労働者の犠牲で達成されたものだったが、財政破綻の犠牲となるのは社会的・経済的弱者であることに間違いない。ことは日本の予算・財政制度全般に及ぶ構造的な問題であるので重要である。

以下、本稿では、政・建複合Ⅱ土建国家体制なかで「高度成長」した日本の建設産業のスケールと経済・社会に与える影響を紹介しつつ、国家破産へ刻一刻と近づいている財政運営の構造的な特質を明らかにして議論の材料を提供したいと考える。なお、本稿では主として国家財政面から論を進めたため、地方財政は国家施策の影響を受ける範囲内のみで取り扱っているすぎない。これは地方財政に固有の問題点が存在しないということと割愛したのではない。それどころか首都圏への一極集中が進むなか、東京国対地方国といった図式が明確に描かれ、そのような対立のなかで地方財政もまた深刻な危機に陥っているのが現状である。これらについては、後日稿を改め詳細に論じる予定である。

二 国家破産の先駆けとしての旧国鉄破産

まず国レベルの財政破綻問題を考える取っかかりとして、国鉄という組織が無謀な膨張から倒産に至った歴史を事例研究してみたい。最初に、旧国鉄の「残り滓」の受け皿として設立された国鉄清算事業団の抱える債務の大きさを確認しておこう。同事業団が現在抱える負債二六兆円は、一万円札を積み重ねると東海道線の東京浜松間に相当する。旧国鉄の新線建設はまさしく赤字の札束を敷き詰めるものであった。しかもその資金建設は、郵貯を主体とする財政

投融资で賄われたから、累積赤字は当然利子をつけて返済しなければならぬものである。建設国債なりに六〇年で償還するものとし、平均五%の利子(単利)率で元利総額はいくらになるか計算してみると次のようになる。

元金均等返済でも六五兆六五〇〇億円、一〇年ごとに元金を六分の一ずつ均等償還する方式(後述の建設国債の償還方式とほぼ同じ)では七一兆五〇〇〇億円、元利均等返済だとじつに八七兆四〇八〇億円を返済しなければならぬ。利息計算に詳しくなくとも、住宅ローンの経験者ならば長期債務の利息の過酷さは体験済みであろう。並の国なら、旧国鉄一社の倒産で即行き詰まる。驚くべきことに、この世界史上空前の倒産企業に大してなお財政投融资の資金が提供されているのである(後述)。ちなみに、国債・地方債の合計現在残高は旧国鉄債務のちょうど十倍である。

この計算からおよその大きさが知られる。もっとも、計算結果が得られてもあまりの大きさに実感が全くわかないが。国鉄転落の第一の分岐点は、二〇世紀初頭、主要幹線一万キロが完成した時期であった。この段階で標準軌道化による幹線・都市圏の輸送力強化を主とし、地方支線の建設を従とする(むしろバス路線化する)「改土建従」政策をとる方針が立てられた。二本レールで狭軌から即日標準軌に変換する技術を完成し、一九一七年には予算化の寸前までいった。明治後半の鉄道院を指導した硬骨の国家テクノクラートたちは、世界的な新線乱設ブームの破綻まで視野においてこの戦略を策定してきたのであった。⁽⁵⁾

しかし、翌年成立した原内閣がこの路線を根底から覆した。国鉄増設を政友会の党利の具とし、一万キロの新線建設(路線倍増)をめざす「建主改従」、「我田引鉄」路線に転換した。鉄道省(二〇年に鉄道院から昇格)の支配権を握った法務官僚は政党・財閥と結んで、軌道拡幅を目指した技術官僚を閑職に追い、国鉄の合理的運営を考える人を根絶やしにしたのである。⁽⁶⁾

以降、鉄道省は幹線輸送力の強化(複線化・電化を含む)、車両の増産・改良、通勤条件の改善をなおざりにし、

運賃を上げては利権目当ての新線を造った。一九二二年から四一年（開戦）までの二〇年に八〇〇〇キロ弱を増設（買収を含む）したのである。

この新線乱設が完成しないうちに日本が日中戦争から第二次大戦に入ったため、地方支線の建設は頓挫した。しかし、敗戦後の混乱期に海外植民地の鉄道関係者二五万人を国鉄に受入れ（この人件費と年金は後に国鉄の収支悪化の一大要因となる）、再び新線建設に邁進していくことになる。五〇年代に入ると地方線の交通量が一貫して減少するなかで、国鉄が赤字に転落した六四年までに約一〇〇〇キロを新設し、そこから七六年までにさらに約一〇〇〇キロを造り、なお二〇〇〇キロを工事中という勢いであった（新幹線は別）。建設工費は市価より三割程度高く、差額は建設利権として政治家などに分配されていた。国鉄は、自民党の政治利権に振り回されながら新線建設を進める一方、その組織力・金力を使って鉄道族議員を養い、国庫助成の確保をねらった。こうして国鉄は、「公共性」の名のもとに官僚・建設業界・族議員が国費をたかりとる手段となっていた。

赤字体制（営業収入が経常費に達しない）のもとで、六五年以降も新線建設の継続から大都市圏の輸送力拡大、新幹線延長、貨物輸送投資にいたる巨大投資を財政投融资からの借入で賄った。ここで、国鉄は回復不能なダメージを受けた。折から進行した第一次モーダルシフトは、貨物を急激に自動車輸送へ転換し、対貨物投資は完全な空振りに終わった。

七〇年代半ばに、国鉄路線二・三万キロの過半を占める地方線が輸送量のたったの五%、助成を受けた後でもなお赤字の三〇%を占めるといふ状況に陥った。そこで国鉄当局は、七〇年代に「生産性向上」を掲げて、国労・動労の切り崩し作戦を強行した。しかし、多少の労働強化を果たしたところで、国鉄の構造的な欠陥に手を触れなければ経営再建の役には立たなかったことは言うまでもない。一方、この攻撃を辛うじて凌いだ労組側も、政官財の利権共生

構造にメスを入れることは考えず、ひたすら国庫助成の増額を要求するのみであった。

八一年に臨調が国鉄改革を俎上にのせたとき約一五兆円だった累積債務が、八三年二〇兆円、八五年三〇兆円、八七年の解体時には三七兆三〇〇億円に達した。このとき、かつての鉄道族議員たちは、沈む船から逃げだす鼠のように、国鉄に背を向けて、道路建設の利権にたかるようになっていたのである。⁽⁸⁾

ついに国鉄は八七年に消えることとなるのだが、この時点で多くの公団・事業団が続々と旧国鉄のあとに続く体制になっていった。すでに道路関係諸公団⁽⁹⁾が、累積債務の急増に喘いでいるし、本四連絡橋公団などは当初から経常赤字という悲惨な組織である。

大都市の地下鉄建設ラッシュも正しくミニ国鉄である。地方空港の建設ブームも旧国鉄の轍を踏むものが出てくる。総仕上げは、フル規格新幹線の全国化であろう。まさに、国鉄崩壊の後、巨大プロジェクトがぞくぞくと旧国鉄のあとを追い、ついには国家・地方財政の総体が旧国鉄化しつつある。日本の政官財コンプレックスが「土建ポトラッチ」体制であるかぎり、あらたな「国鉄」がいたるところに造りだされ、ついにはこの国全体が旧国鉄化しつつあるのである。

次に名古屋市の地下鉄事業を例に取り上げ、このミニ国鉄化の状況を具体的に紹介しよう。

三 累積赤字に呻吟する名古屋の地下鉄

名古屋市は、人口二〇〇万人で地域総生産一二兆円（一人あたり一二〇〇万円）という豊かな自治体であるが、それでも地下鉄網の建設予定分を実行するとたちまち財政破綻をきたす。以下にその実態をみてみよう。

一九五七年一月の名古屋（栄間一・六キロの開業を皮切りに「新しい市民の足」として期待されて登場した名古屋の地下鉄は、その後順調に営業キロ数を延ばし、九四年三月に開業した今池（野並間八・六キロを加え、五路線、総営業キロ七六・五キロを記録するところまで「成長」している。しかし、表1に見るように入新開業区間を開設する度に建設費が高騰し、これが経営を著しく圧迫している。特に二次オイルショック以降の高騰はすさまじく、折しも地価暴騰時に建設時期をむかた（しかもなおも悪いことに都心の一等地を走る）中村区役所（今池間では総建設費一兆二五三二億円余り、一キロ当たり三三六億円もの建設費がかかっている。一方、経常収入は八九年度の七六七〇億円を最高にここ数年六〇〇億円から七六〇〇億円台で頭打ちの状態が続いており、単年度赤字は九二年度で約二二五億と見込まれている。このような経営状態のため、累積赤字も肥大の一途を辿り、開業当初二七億五〇〇万円だったものが、八六年度には一〇〇〇億円を突破、九二年決算見込みでは一九〇〇億円に達している。開業時の六九〇倍、一〇年前に比べても約一三〇〇億円増えている計算になる（表2）。さらに、九三年度の見込みでは二〇〇〇億円をは

表1 名古屋市地下鉄建設費の推移

開通年月日	区	間	建設 [※] (km)	建設費(百万円)	1 [※] 当たり 建設費(百万円)
32.11.15	名古屋	～ 栄	2.6	2,656	10
35.6.15	栄	～ 池下	3.5	3,786	11
38.4.1	池下	～ 東山公園	2.6	4,850	19
42.3.30	東山公園	～ 星ヶ丘	1.2	2,491	20
42.3.30	市役所	～ 金山	4.6	9,985	22
44.4.1	星ヶ丘	～ 藤ヶ丘	4.7	7,250	16
44.4.1	名古屋	～ 中村公園	3.8	11,509	30
46.3.29	金山	～ 名古屋港	6.1	23,725	39
46.12.20	市役所	～ 大曾根	4.6	19,130	41
49.3.30	金山	～ 新瑞橋	5.6	26,414	47
52.3.18	伏見	～ 八事	8.4	74,438	89
53.10.1	八事	～ 赤池	5.7	57,871	102
56.11.27	浄心	～ 伏見	2.9	49,298	168
57.9.21	中村公園	～ 高畑	3.0	60,859	205
59.9.6	庄内緑地公園	～ 浄心	2.8	44,659	162
元.9.10	中村区役所	～ 今池	7.5	※252,324	336
5.8.12	上小田井	～ 庄内緑地公園	1.4	※40,453	279
(建設中)	今池	～ 野並	8.3	※180,692	217

※概算額

資料出所：名古屋市市民局編「市政'94」436ページ

表2 市営交通事業の収支の状況

(単位 百万円)

種別	昭和				平成							
	34	58	59	60	61	62	63	元	2	3	4(見込)	
ハ	収入	2,791	29,652	31,445	34,378	35,490	36,739	32,712	34,023	32,958	34,880	37,464
	支出	2,393	29,397	30,522	31,713	31,826	31,464	32,810	34,542	34,524	36,061	37,126
ス	差引	398	255	923	2,665	3,664	5,275	-98	-519	-1,566	-1,181	338
	純損益	399	1,385	1,734	4,911	3,957	9,036	22	-519	464	523	1,087
地	収入	645	-42,851	-41,117	-36,206	-32,249	-23,100	-23,078	-23,597	-23,133	-23,658	-22,571
	支出	208	51,798	55,860	57,308	57,249	57,696	60,965	76,707	76,541	59,734	65,087
下	差引	359	67,068	70,731	75,605	76,146	76,118	75,859	90,679	94,669	96,289	96,613
	純損益	359	-15,270	-14,871	-18,297	-18,897	-18,422	-14,894	-13,972	-18,128	-36,555	-31,526
鉄	収入	-151	-13,251	-13,906	-17,572	-17,845	-16,088	-11,910	12,434	-8,599	-32,919	-22,488
	支出	-275	-61,116	-75,022	-92,594	-110,439	-126,527	-138,437	-126,003	-134,602	-167,521	-167,521
経常損益計	-52	-15,015	-13,948	-15,632	-15,233	-13,147	-13,147	-13,147	-13,147	-19,694	-37,736	-30,188
純損益計	-49	-11,866	-12,172	-12,661	-13,888	-7,052	-11,888	11,915	-8,135	-33,444	-21,401	-21,401
累積損益計	51	-103,967	-116,139	-128,800	-142,688	-149,627	-161,515	-149,600	-157,735	-191,179	-212,580	-212,580

注1 昭和34年度の経常損益計、純損益計、累積損益計には路面電車を含む。

2 平成元年以降の収支は消費税抜きの数値である(以下同じ)。

3 平成3年度から地下鉄投資補助金は運営費補助から資本費援助に変更された。

資料出所: 名古屋市市民局編「市政'94」434ページ

るかに超える二二二四億円となる見込みである。⁽¹⁾

ところで、このように巨額な赤字が累積する原因には、建設費の高騰もさるがながら、公益事業である地下鉄の建設資金を企業債に依存していることがある。当然のごとく利子を支払わなければならないが、これが九二年度決算で年間三七八億円に上り一日一億円を超える水準に達しており、⁽²⁾総支出の約四〇%を構成し、対営業収入比六六%

という異常さである。

このような財政負担に耐えかねた交通局は、国に対し企業債の「借換え」を再三要望しているが、国は「企業債の原資が郵貯等であり、借換えを認めると預金者への支払い利子が減少してしまう」ことを理由に拒否されている¹²⁾。このように企業債の借換えを認めない救済措置として、建設事業債の利子相当額を対象とした特例債の発行が認められているが、名古屋市でも過去三回にわたってこの特例債を発行している。しかし、考えてみれば特例債というのは、利子に利子をつけるのと同じことで、事業の「国鉄化」を如実に証明するものである。しかも、名古屋市では一般会計予算でこの特例債の元金償還の肩代わりを行っており、同じく一般会計から国と共同で特例債の利子（建設事業債の孫利子）の四％相当額を補助するという財源措置を講じている。つまり、そうまでしないと地下鉄事業は成り立たないのである。おそろしく投資効率が悪い事業と言えるのではないだろうか。

名古屋市の地下鉄建設計画が立案されたのは戦前であり、二二八年と四〇年には計画が公表されたが戦争の影響もあっても挫折していた。ようやく実現したのが第一回計画公表から二〇年たった五七年であった。その意味では歴代の首長の念願だった。確かに自動車交通に押し出される形で市電を廃止してしまった今となっては、地下鉄は市民の安全で確実な交通を確保する重要な手段であることは間違いない。しかし、いままたように現在の地下鉄建設は壮大な「ゼニ喰い虫」でしかない。もし七二年三月に都市交通審議会名古屋圏部会などから運輸大臣に答申された八路線一三〇キロの計画を実現しようとするれば、今後どのくらい費用がかかるであろうか。最近五年間の平均建設費キロ二七五億円で計算すると、一三〇キロで約三・六兆円となる。これを悪名高い六〇年償還ルールで償却すると、元利返済総額は約一〇兆円になる。

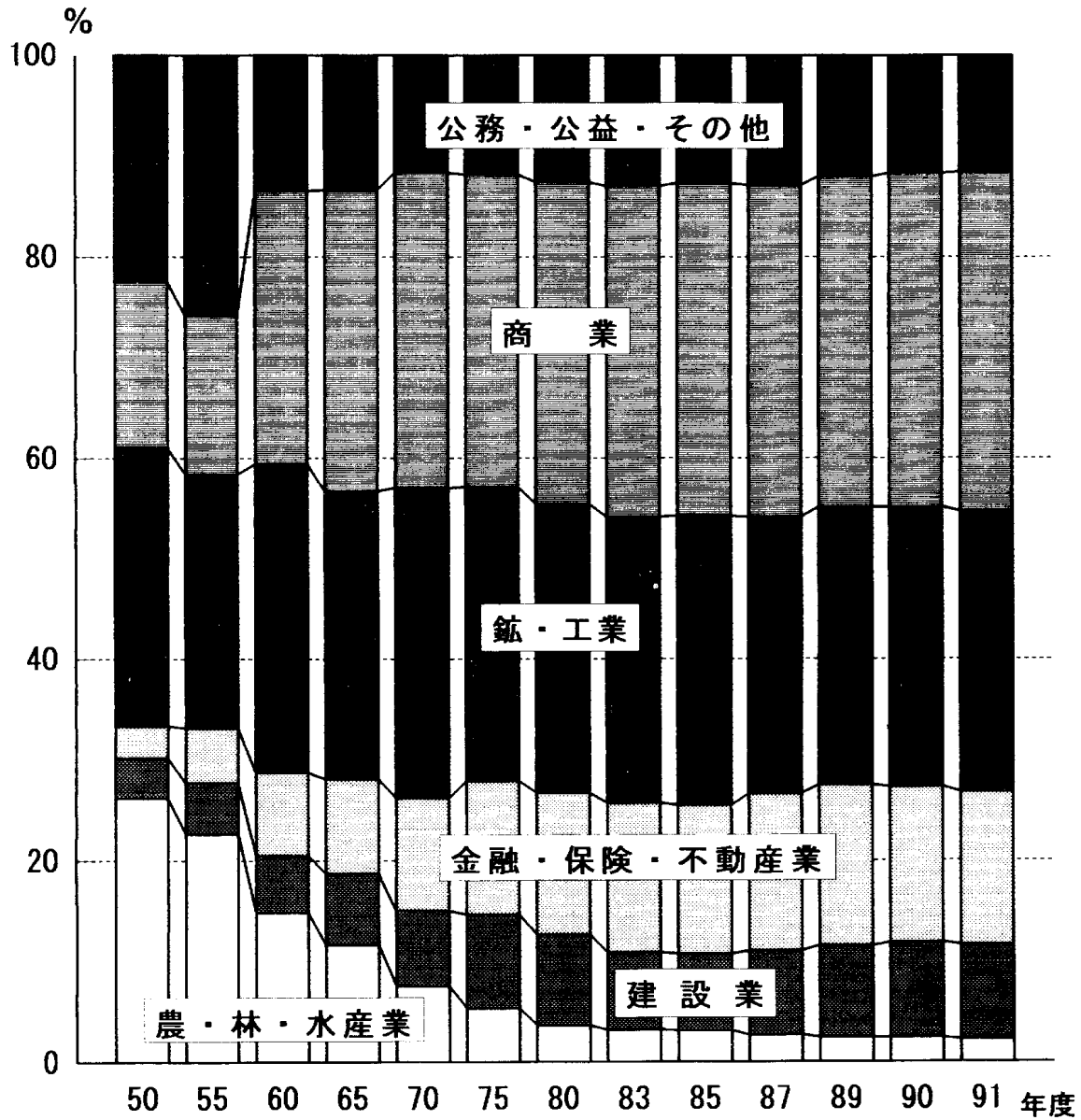
このような実状にもかかわらず、路線計画が見直されないうどころかむしろ計画に沿うかたちで路線延長、新線敷設

が計画されているのが現状である。そのうえ、九一年度からは地下鉄事業が「公共事業」に加えられ、今後は「景気対策」名目にも利用される可能性も大である。名古屋市では最古参の東山線（開業二二年で黒字転換、二五年で累積赤字を解消）をモデルに二五年から三〇年で赤字解消をと言っているが、¹³これが実現するためには名古屋市の交通体系が大転換される必要がある。だが、そんなことは地元財界が承知するはずもなく、名古屋市の目論見はおそらく画餅に帰すことになろう。いずれにせよ現在の地下鉄建設が続く限り、名古屋の地下鉄が第二の国鉄となるのは時間の問題とってよいのではないか。

四 産業構造の歴史的変動と建設業

以上旧国鉄の破産の歴史とミニ国鉄化が進行する名古屋市営地下鉄の状況を概観したが、これを踏まえてこれ以降本論に入ることとする。まずは冒頭で述べた政・建複合¹⁴土建国家体制のなかで「高度成長」を遂げた日本の建設産業の実態を、日本経済におけるパフォーマンスから迫ってみることにする。

国民経済計算における各産業のシェアの変化をみてみよう。これを図に示すと図①のようになる。日本経済というと驚異的な経済成長の牽引車となったとされる製造業と摩擦を起こすほど世界中にモノを売りまくっている商業が、真っ先に想起され、この部門の占める経済上の比率が高度成長に伴って急成長したと思われるだろう。しかし、両部門とも六五年以降、そのシェアはほとんど変わってない。これに比べて建設と金融・不動産部門はそれ以降も順調に成長を続けている。「第一次産業から第二次産業、第二次産業から第三次産業へ」というのが、産業の「近代化」の図式とされているが、こと日本に限って、「近代化」に伴って第一次産業からシェアを奪ったのは、建設産業と金



図① 国民経済の産業別占有割合

日本の産業構造は一次産業から一・五次産業へ

高度成長期以降、鉱工業、商業の占める比率はほぼ一定。一次産業のシェアを喰ったのは、建設+金融・保険・不動産となれば、「バブル」経済も起るべくして起った。

資料出所：日本の統計（各年度版）

注1：50・55年度は国民所得から、60・65年度は国民純生産から、70年度以降は国内総生産から推計

注2：商業とは運輸通信・卸売・小売・サービス業の合計。

注3：50・55年度の公務公益その他には運輸通信業を含む。

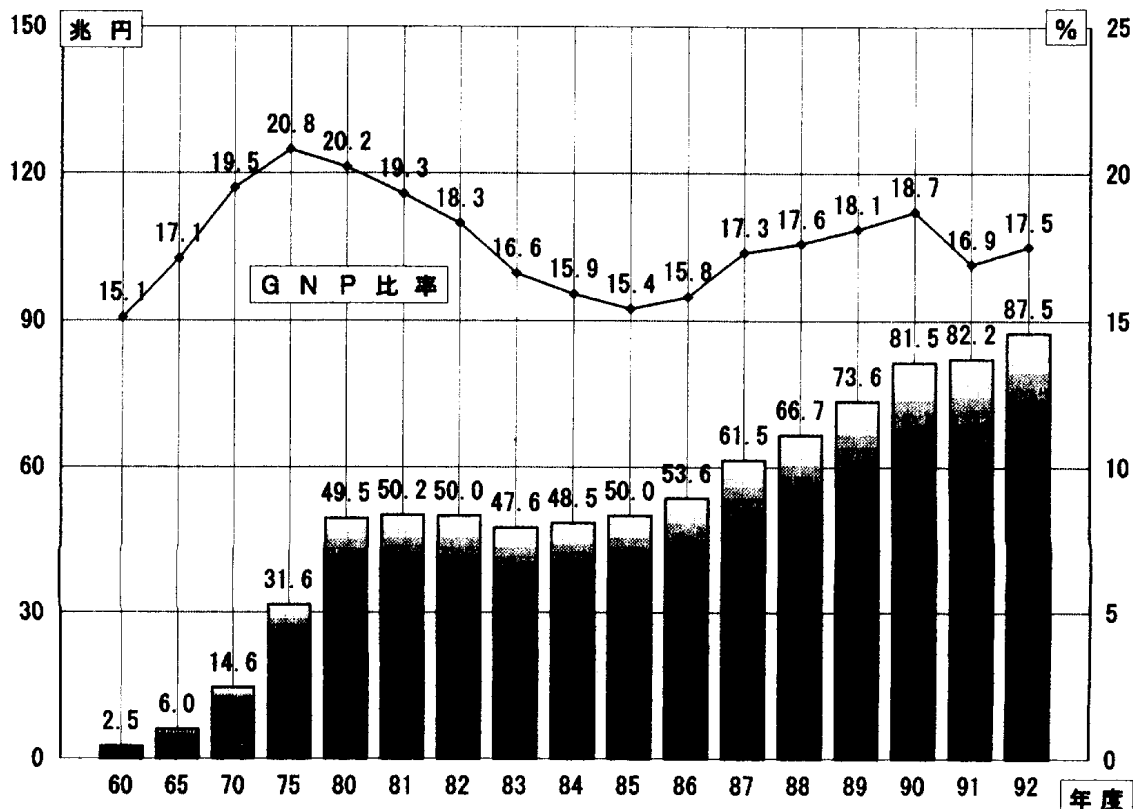
融・不動産部門だったのである。もっとも金融・不動産業の拡大傾向は「カジノ経済」といわれる世界経済の下では、いわば世界的トレンドであったといっても差し支えないだろう。

しかし、八〇年代前半に落ち込み始めていた建設産業が、後半になるや反転上昇カーブを描いていることは驚異とさえ言える。八〇年代前半の減速は二次オイルショックによる民間設備投資の低迷と、前期中曽根政権の「臨調・行革」路線の影響を受けたものであったが、結果から見れば農林水産業部門の減退のスピードを若干緩めたに過ぎない。八〇年代後半のバブル経済とともにそのシェアを回復し、さらに伸張させている。この成長に貢献したのが「リゾート」建設ブームだった。「リゾート」が誰によって仕掛けられ、誰に一番利益をもたらすはずだったのか、言うまでもないだろう。

五 建設産業を支える建設投資とその原資

次に、建設産業の高成長を支える建設投資の状況を示す図②を見てみよう。建設投資は、七二年の列島改造論、七三年の石油ショック不況、七四年の景気対策などを通して、GNP比二五～二〇%前後を定常的に保っている。九二年度の建設投資(名目)八七・五兆円は、国民総生産五〇〇兆円の約一七・五%に当たる。日本経済というとききに自動車や電機・電子産業が話題になるが、これらは関連部分を含めても四〇兆円の規模にすぎない。日本の建設産業は世界最大の産業なのである。一年間の総投資額ですでに、人口で二倍、国土面積で二五倍の米国のそれを優に上回っている。九〇年度と比較すると、日本は八一・六兆円(対GNP比一九%)、米国は六四・六兆円(四四六四億ドル、対GNP比七・二%)であった。一人当たりの投資額で国際比較すると、日本はアメリカの二・六倍、イギ

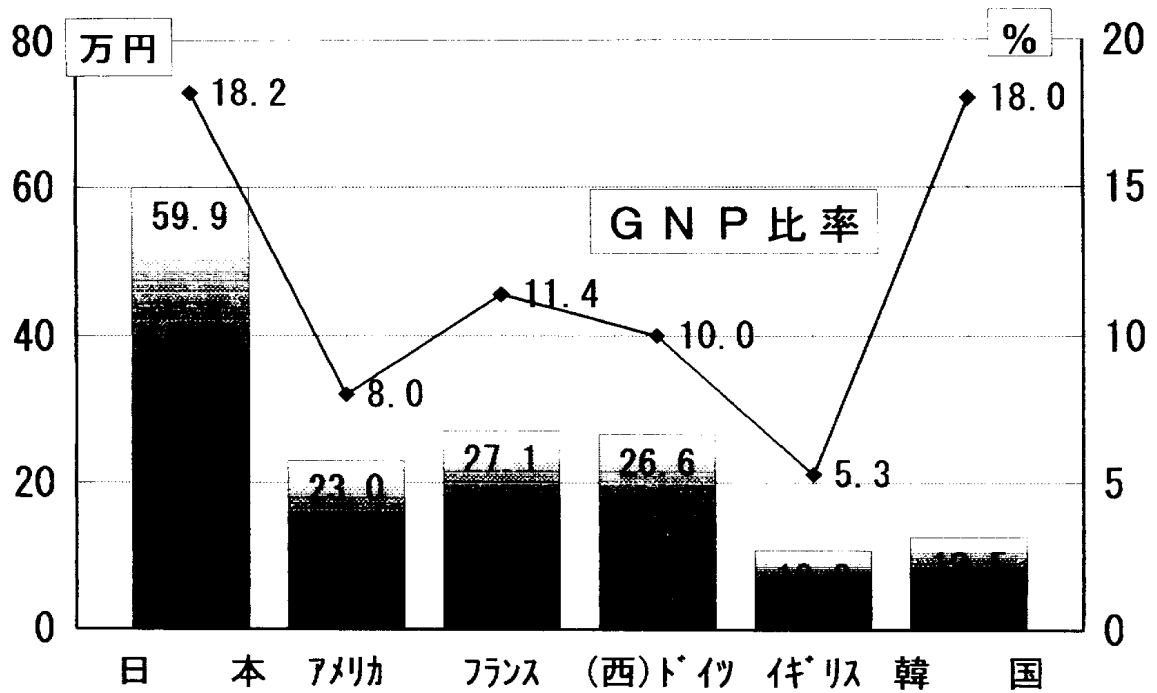
リスの五・五倍を超えている。また、対 GNP 比で見ても日本に匹敵するのは韓国くらいで、欧米の工業国の二〜三倍の資本投下が行われていることがわかる (図③)。さらに単位面積当たりの投資額を見れば、日本が桁外れのスケールの投資を行っていることが際だってくる。(西) ドイツの三倍はまだしも、フランス・イギリスの七倍を超え、アメリカのなんと三二倍なのである (図④)。米国の一・五倍近い投資を二五分の一の面積に集中的に投資するのである。これに土地取引自体の費用(これは不動産業に所属する)を加えると、単位面積当たりの経済活動の密度はアメリカの百倍を超えても不思議はない。こうしてこれほど濃密な経済活動が高い地価を負担することを可能にし、逆に地価が高いことが高密度の建設投資を採算のとれるものにするのである。実際、土地面積当たりの建



図② 建設投資額と対 GNP 比率の推移

「順調」に成長した建設投資。建設産業は GNP 2 割産業

資料出所：日本経済と建設投資

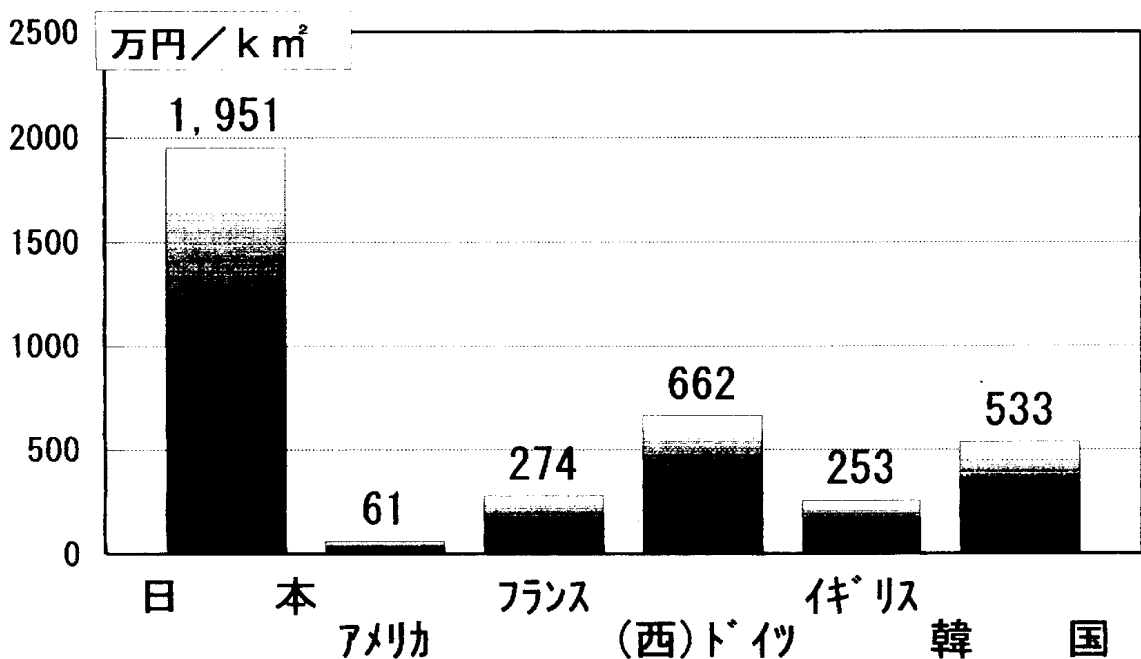


図③ 国民1人当たりの建設投資額と対GNP比の国際比較(1989年)

群を抜く日本の建設投資

一人当たりの投資額でアメリカの2.5倍、単位面積当りではなんと32倍、これだけで国土がもったものだ。

資料出所: 建設統計要覧(平成5年度出版・6年度版)・世界国勢図会('92-'93)

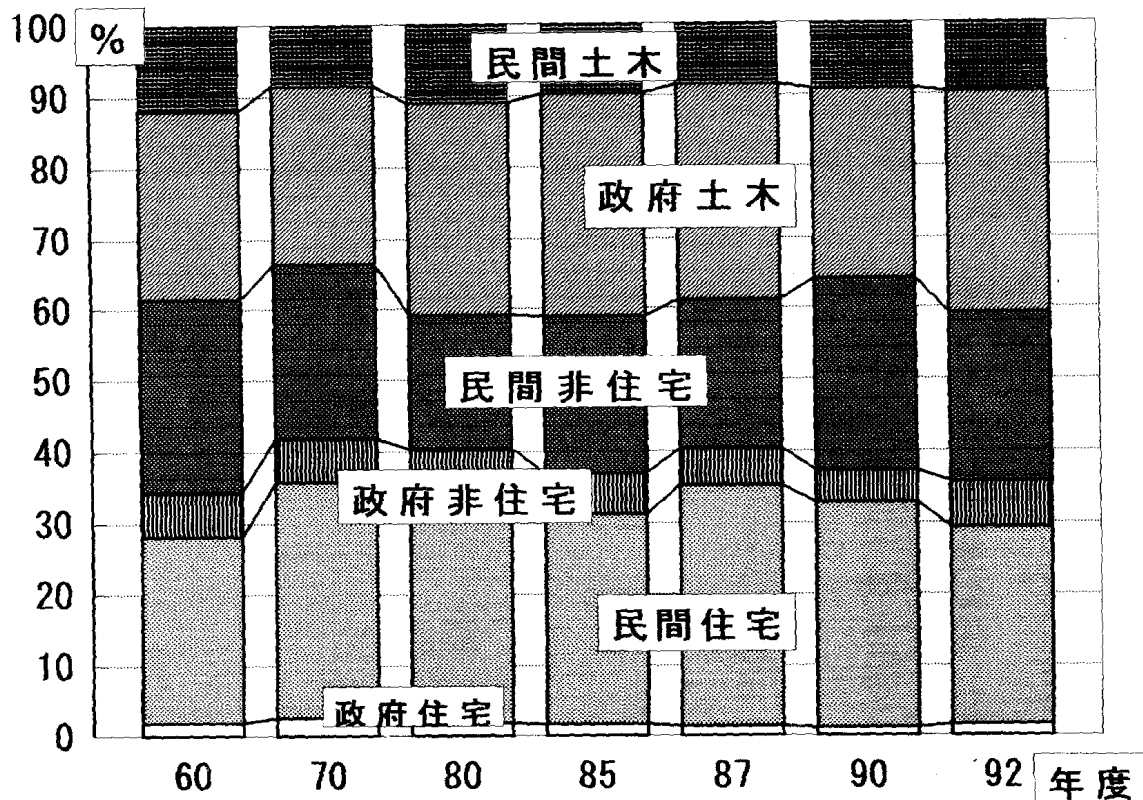


図④ 単位面積当たりの建設投資額の国際比較(1989年)

資料出所: 建設統計要覧(平成5年度版・6年度版)・世界国勢図会('92-'93)

設投資で日本を上回るのは、都市国家シンガポールくらいのもので、それも日本の大都市圏の建設投資密度には遠く及ばない。

では、このような旺盛な建設投資の資金はどこから出てくるのだろうか。これは建設投資の中身を見ればおおよそ見当がつく(図⑤)。投資の中心は政府土木と民間住宅投資であって、この二部門だけで約六〇七割をも占める。どちらも財源を公的資金に大きく依存する部門である。政府土木は言うまでもなく、民間住宅投資も住宅金融公庫を通じて融資される財政投融资資金によって支えられているからである。さらに、最近では「民活」の代名詞である第三セクターに対する出資などを通じて、新規の用途すなわち従来は対象外だった民間非住宅(建築)と民間土木にも政府資金が使われる場合があることも注意を要する。



図⑤ 建設投資額の内訳の推移

大型公共事業=土木投資に片寄る政府建設投資。

住宅は個人の「甲斐性」にまかせるというでは、貧弱な住宅事情は解消されない。

資料出所：日本経済と公共投資

そこで建設投資に大量の資金を供給している国家財政、地方財政そして財政投融资がどのように計画されているのか、その概略を九三年度予算から見てみることにする。まず、トータルな財政規模を確認しておこう。九三年度の一般会計予算の総額は七二兆三五四八億円であり、地方財政計画における地方自治体の普通会計予算は七六億四一五二億円と見積もられている。普通この二つの会計の合算額で一国の予算規模がおよそ見当がつくのだが、日本の場合、これに財政投融资計画を加えなければならない。財政投融资とは、「郵便貯金、簡易保険等財政の仕組みを通じて生み出される公的資金を一定の計画（財投計画）に基づき、社会資本の充実や内需拡大など特定の政策目的の実現を図るために行われる政府の投融资活動¹⁴⁾」である。諸外国には類例を見ない日本独自の制度と言ってよい。その九三年度計画は四五兆七七〇六億円となっている。

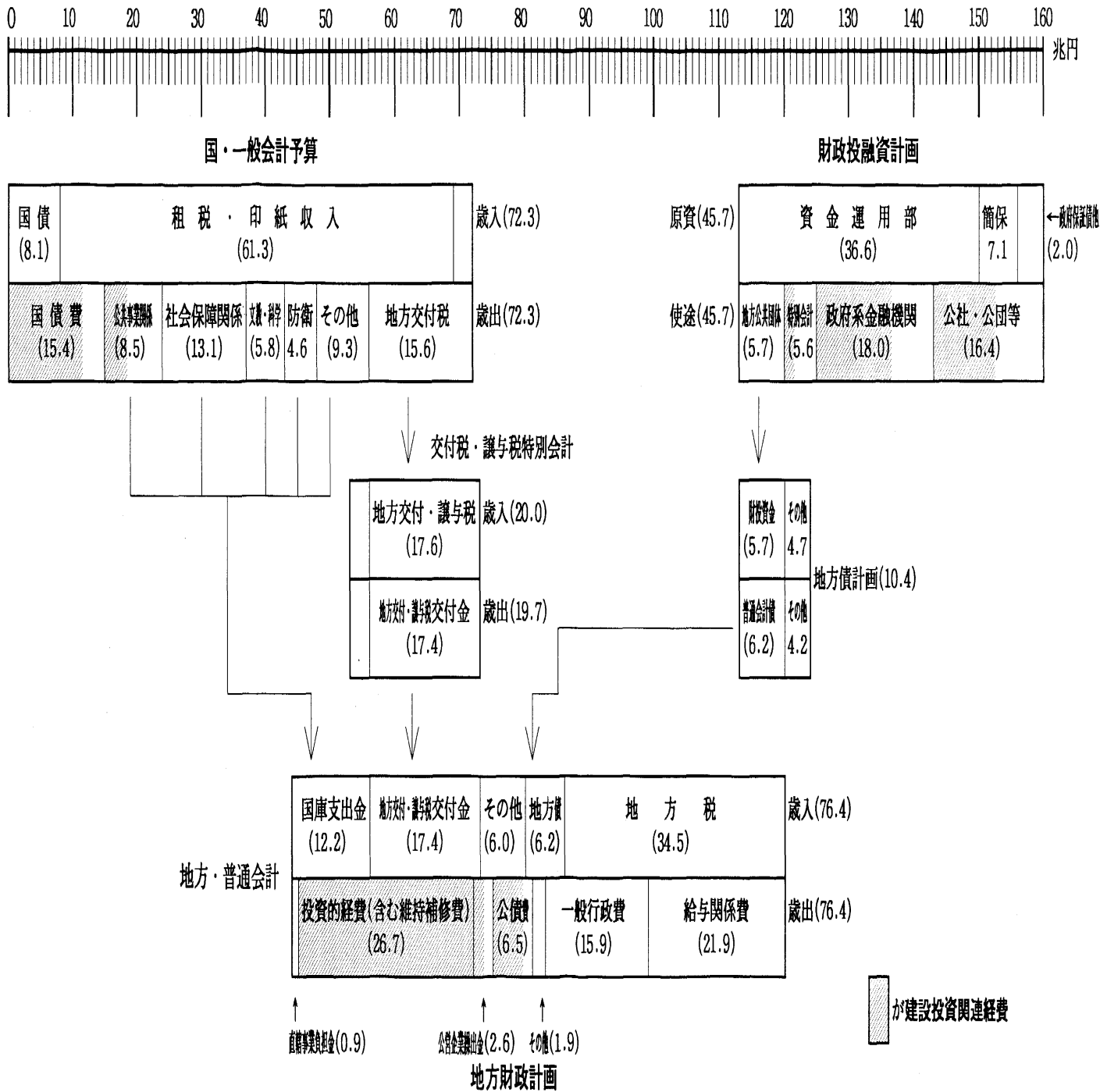
さて、この三つの会計を合計し、そこから重複額を控除して予算規模の概要をつかんでみよう。三つの会計の単純な合計額は一九四兆五四〇六億円となる。一方、控除しなければならないのは、国から地方に対して交付される交付税・譲与税交付金一五兆六一七四億円と国庫支出金の一二兆三二九一億円、地方から国へ納付される直轄事業負担金九八三〇億円、財政投融资のうち地方自治体の普通会計債に充当される五兆七〇〇〇億円の合計三五兆三一五一億円である。従って、この三つの財政資金の純計額は一六〇兆一一一億円となる。これに対して建設投資関連経費を計算すると次のようになる。

まず、国の公共事業費と地方の投資的経費は建設投資に当てられることはほぼ見当がつくが、単純に合計することはできない。この二つの経費にも重複部分があるからである。国の公共事業費は国が直接施工する直轄事業費と地方が事業主体となるへの補助事業費からなっており、地方でこの補助分を含んだ普通建設事業費全額を計上するとすれば、国の公共事業費から直轄分を抜き出さなければならない。これは次のようにして求める。地方から国への直轄事

業負担金は総事業費の三分の一を構成するから、直轄事業の総事業費は負担金九八三〇億円の三倍、二兆九四九〇億円となる⁽¹⁶⁾。これに地方の投資的経費（維持補修費を含む）二六兆七九一八億円を加えたものが国・地方の直接的な建設投資となる。

つぎに、国債費と公債費というのは、見方を変えれば国・地方公共団体が過去行った公共投資のツケを支払っているとも言える。従って国債費、公債費もりっぱな建設投資関連経費である。ただし、現在の国債と公債の残高には、いわゆる赤字国債・公債が含まれているので、ここでもこれを控除する必要がある。これは、九一年度末残高から建設債と赤字債の比率を求め、九三年度においてもその比率（国債は約六三％、地方債は約七五％）でそれぞれの債務の元利償還にあたるとみなして算定した。その結果、国債は九兆七二八六億円、地方債については四兆九一六〇億円となった。さらに、地方公営企業への繰出金のうち資本勘定分一兆九六一億円も公営企業が実施する公共事業への普通会計からの補助であるので、これも加えなければならぬ。これらを総計すると、四五兆四八一五億円となり、一般会計・普通会計純計の一一九兆九四一五億円の約三八％を構成することになり、国・地方の純計額のうち国の分にはほぼ匹敵する。

また、財政投融资のうち建設投資に振り向けられる部分に関しては、『財政金融統計月報』（大蔵省発行）九三年七月（四九五）号から特別会計・財投機関別に投資計画内容を分析し建設関連投資額を推計、積み上げ積算した。その結果、特別会計では七五〇七億円、政府系金融機関から一〇兆四一九四億円、公社・公団・特殊会社から八兆一四一二億円が推計され、合計一九兆九一一三億円となった。これは財政投融资計画の四八・五％を占める。そして政府会計分と合わせた六四兆七九二八億円は、三会計の純歳出額の四割を超える割合となる（表3）。これをもう少し分かりやすいように図解すると、図⑥のようになる。政府財政が計画段階から政・建複合Ⅱ土建国家体制を資金的に支え



図⑥ 93年度国の一般会計予算・財政投融资計画・地方財政計画における建設投資関連経費概念図

建設投資関連経費が四割 /

すさまじい「土建国家」・日本

表3 93年度国の一般会計予算・財政投融资計画・地方財政計画における建設投資関連経費推計

区分	項目	控		控除後		建設投資関連経費		控除後金額 に対する割合
		項目	金額	金額	金額	項目	金額	
国	一般会計	723,548	交付税交付金 国庫支出金	156,174 122,291		公共事業関係費 国債費	29,490 97,286	
	小計	723,548		278,465	445,083		126,776	28.5
地方	普通会計	764,152	直轄負担金	9,830		投資的経費 公営企業繰出金 公債費	267,918 10,961 49,160	
	小計	764,152		9,830	754,322		328,039	43.5
財政 投融资	国・特別会計	56,353					7,507	
	政府系金融機関	180,283					104,194	
	公社・公団等	164,070					81,412	
	地方公共団体	57,000		57,000				
	小計	457,706		57,000	400,706		193,113	48.2
合計		1,945,406		345,295	1,600,111		647,928	40.5

ていることがよく見えてくる。しかもこのような財政運営は昨日、今日始まったのではない。戦後の復興期に源を發し、高度経済成長期に定着し、オイルショック期や円高不況期にいつそう強化され、現在でもエスカレートし続けているのである。

しかし、この三種の会計には共通して、有利子の資金にその財源を依存しているのに、債務償還が疎かにされてい

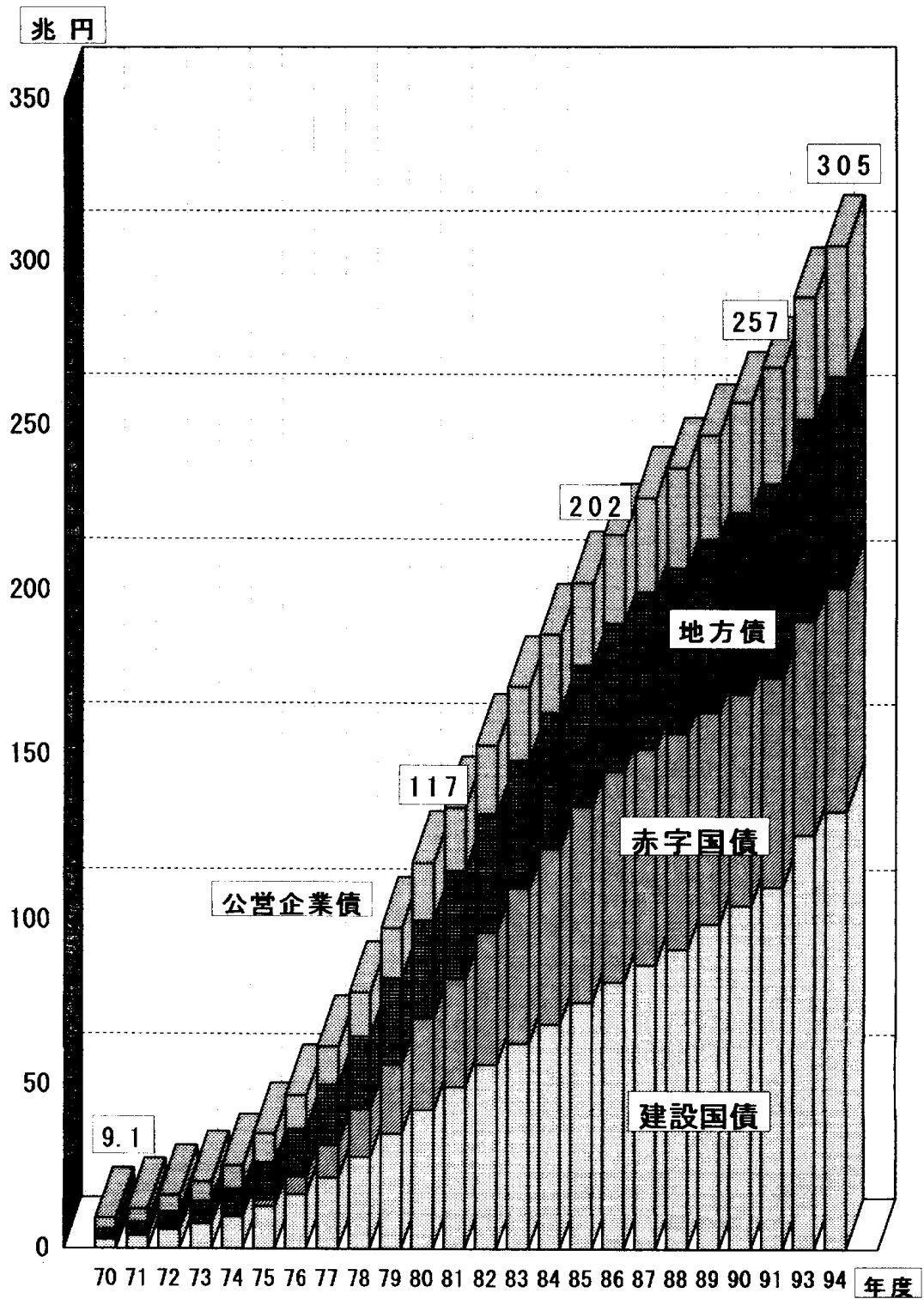
るといふ問題点がある。その結果、国も地方も多額の公債残高を抱え、その財政はパンク寸前にあるし、財投機関のなかには民間企業ならとうに倒産していて不思議のないものも数多くある。もはや破綻の時は刻一刻と近づいているとしか言いようのない状況に陥っているのである。以下その状況をもう少し詳しくみていこう。

六 「建設国債」という名の赤字国債

国債残高は、図⑦に示したように九一年度末で一七三兆六〇〇〇億円である。これが九三年度末には約一九一兆円へと膨らむ。そして、もし、政府原案どおりに九四年度予算が成立・執行されれば、年度末の国債残高は軽く二〇〇兆円を上回ることになる。あまりに天文学的数字で比較のしようもないがGNPの約四割、国民一人当たり約一五〇万円、政府原案予算の約二・七倍であり、税込だけで返済しようとするならほぼ四年もかかることになる。ところがこの累積はたったここ二〇年余りの生じたものである。この主原因が建設国債の累積にあることは図⑦から簡単に読みとることができる。

確かに財政法は、第四条で国の歳出につき本文で「公債又は借入金以外の歳入を財源としなければならない」とする一方、但し書を付けて公共事業費については「国会の決議を経た金額の範囲内」で起債をなすこと認めている。この規程から、赤字国債が特別に異例なものであることは誰でも類推できよう。では但し書を根拠に公共事業関係費を建設国債で賄ってもよいものだろうか。この問題を考えるためには、まず財政法制定当時に立ち返ってみる必要がある。

財政法にこのような規定が置かれたのは次のような理由からである。日露戦争以来戦費調達のための国債が次から次



図⑦ 公債残高の推移

国・公債残高は94年度末で300兆円を突破する。この巨大な「ツケ」を誰が支払うのか。

資料出所：国債統計年報・地方財政統計年報（各年度版）

注：91年度までは実績値、93・94年度は推計値

へと発行された結果、財政はその償還と利払いに追われ、太平洋戦争に突入するころにはほぼ完全に破綻してしまっていた。それでも戦時中は「総動員体制」が敷かれこの破綻は湖塗されていたが、敗戦となるやこれが一挙に表面化することになる。敗戦直後から海外から兵員や引揚者がドッと帰国し国内人口が急増した。しかし、主要工業生産設備は空襲でほぼ壊滅状態であり、食糧生産も増産できる態勢になかった。このような極端なモノ不足によりハイパーインフレが発生し、国民生活が混乱に陥っていたにもかかわらず、政府には財政政策を発動する余裕などなかった。そこで窮余の一策として取られた政策が「貯金封鎖」と新円切り替えによる「デノミ」である。これは同時に当時の国債整理基金会計の莫大な累積残高の一挙解消を目指したものであった。この政策は占領軍の主導もあって強引に実行され、政府は過酷な累積債務から免れること出来たのである。

しかし、この経験は国債に依存した安易な財政運営は後年度において国家破産を招くという事実を明らかにし、この失敗を二度と繰り返さないための「歯止め」として制定されたのが財政法第四条だった。ただ法制定の四七(昭和二二)年当時の国には、鉄道や通信などの収益事業会計が存在しており、戦災復興を急ぐ必要もあって、「収益性と回収性」があるこれら事業会計については、例外的に建設国債の発行を認めたものだった。その後、こうした事業会計は「公社・公団」に移行し、財投資金がつぎ込まれていくことになるだが、少なくとも財政法制定の時点では一般会計における建設国債の発行は全く予定されていなかったと考えてよい。

事実、財政当局は、財政法が制定されて二〇年間近くこの規定を守り「公債(国債)不発行主義」を堅持していた。一般会計においては、交付国債や借換債を除き、赤字国債はおろか建設国債すら発行されず、特別会計においても、外債は別として内国債としての国債は、国鉄と電電公社が国営の時代を除くと五三(昭和二八)年度に産業投資特別会計で一回発行されただけだった。

もっともこの原則がともかく維持された背景には、経済の高度成長による税の自然増収の増大があったのにもかかわらず、それに対応した実質減税が常に遅れる形でしか実現されなかったという事情があった。すなわち、政府・自民党が自然増収の拡張主義的使用という、いわば「成長便乗型の財政政策」⁽¹⁷⁾を採用していた。そして高度成長が終焉してもこの既定路線は修正されず、ついに自然増収の時代を迎えて破綻するのである。

その転機が六五(昭和四〇)年度補正予算における二二九〇億円の赤字国債の計上だった。年度途中に約二〇〇〇億円を越す歳入欠陥が明らかになり、これの穴埋めに国債発行が企まれたのである。その翌年、六六(昭和四一)年度には当初予算から七三〇〇億円(実績は六六五六億円)の建設国債の発行が盛られ、日本は本格的に「国債を抱いた財政」に移行することになったのである。しかし、このときの国債発行に対しては研究者や野党議員から強い反対が出されている。例えば、財政学者の鈴木武雄は、「建設国債の発行ということは、公共事業費等の財源を国債にもとめるということであり、……歳入構造のなかに定着し、恒常化する可能性がきわめて大きい。とくにわが国においては、社会資本がたちおけているということと、公共事業が選挙との関連においてすぐれて強い政治的性格をもっているということを考えて場合、いったん国債財源に道をひらいた公共事業費を再びきゅうくつな税収財源にもどすことは實際上至難である」⁽¹⁸⁾と述べ、安易な国債発行を戒めている。

しかし、その後の財政運営は、鈴木のこの危惧を現実のものとした。表4を見れば、公共事業関係費の九割以上が、建設国債に依存しているのが一目で解る。

公共事業費にしる、減税にしるあるいはその他の一般歳出にしる、その財源を国債に依存することは、後年度の租税の「前借り」に他ならない。こうして「先食い」された財源は、利子を付けて償還しなければならず、後年度の歳出予算を著しく圧迫し、財政の硬直化をもたらす。そのとき、もし一般歳出を削減できなければ、新たな財源として

の国債発行は必至となる。かくして、財政は借金の果てしないドロ沼にはまり込んで行くのである。ところが、現実の予算編成では、財政法四条但し書を拠りどころに公共事業費の財源に国債をあらかじめ予定し、そこで浮いた一般財源をその他の歳出項目に振り当てる、ということがごく当然のことのように行われているのである。

さらにそれでも足りず、「赤字国債」まで発行したのが、昭和四〇年代以降の財政運営の実態なのである。このような財政運営の結果、七一（昭和四六）年度には発行額が一兆円を突破し、七五（昭和五〇）年度には特例中の特例、二兆九〇五億円の赤字国債まで発行され、八〇（昭和五五）年度の一四兆一七〇二億円を頂点に堰を切ったような国債の大増発が続いている。これに伴い累積残高も当然のことながら「高度成長」を遂げ、七〇（昭和四五）年度末に二兆八一・二億円だった残高は、七五（昭和五〇）年度末には約一五兆円となり、それ以降ほぼ四年ごとに約五〇兆円づつ増えていき、八三（昭和五八）年度末に一〇〇兆円の大台を突破、ついに二〇〇兆円時代をむかえることとなったのである。

表4 公共事業関係費の建設国債依存度

(億円)

年度	公共事業 関係費	建設国債 発行額	依存度
71	19,060	6,656	34.9
75	34,870	31,900	91.5
80	68,955	69,550	100.9
85	68,906	63,030	91.5
90	69,556	63,432	91.2
91	73,434	67,300	91.6
92	80,243	72,800	90.7

資料出所：日本の統計（各年度版）

注：90年度までは実績、91・92年度は当初予算

このような国債の増発時代に至って、さすがに政府も危機感をもったらしく、財政制度審議会は、九〇年二月に出した「平成二年度特例公債依存体質脱却後の中長期的財政運営の在り方についての報告」で次のように指摘している。

- 「建設公債を公債発行限度額一杯発行することは、財政法の非募債主義との関連で決して正常といえないばかりか、
- (a) 国債の発行は、租税に比べて国民の負担感が希薄なため結果的に歳出規模の拡大につながる危険性がある。
 - (b) 建設公債を発行限度額一杯発行している状況では、経済が不況になり税収が減少した場合、再び特例公債発行という事態に陥るおそれがあり、財政の景気調節機能を十分発揮できない。
 - (c) 社会資本整備についての、経済、社会の変化や技術革新による陳腐化等に伴うリスクをすべて後世代に残すこととなる。

といった問題点が存在する⁽¹⁹⁾。

しかし、細川連立内閣になってこのような指摘はまったく無視されてしまった。九四年度政府原案では公共事業費の九四・三％にあたる一〇兆五〇九二億円を建設国債に依存し、減税財源とするために三兆一三三億円の赤字国債の発行が予定されている。財政審の報告を受けてからわずか三年余りの間の大蔵省のこの豹変ぶりは、いくら政権交代があったからといってあまりに無責任な態度であり、これでは財政審に出させた報告は自らの責任を頬かぶりするための「アリバイ」に過ぎなかったことになる。

政府・大蔵省がどのように抗弁しようとも、不況対策の度に真っ先に登場してくる「公共事業」は、その乗数効果を期待しての施策というより、財源調達が可能にできることに大きな魅力があるからに他ならない。財政審の報告が「国民の負担感が希薄なため結果的に」と述べた部分は、「政府の財源調達が安易に行えるため最初から」と言い換え

るべきである。かくして国債の発行額を押さえることは至難の業となる。

とは言え、それでも償還をきちんと行えば残高は減るはずである。ところが、その償還方法がデタラメとしか言いようのないほど杜撰なものなのである。

七 制度化された「サラ金」Ⅱ 国債の償還制度

現在、償還期を迎えた国債は一度は全額が現金償還されることになっているが、その際の財源としては一般会計から繰り入れられた現金と返済のために新たに発行された国債収入が充てられる。後者の国債を「借換債」とよぶ。大蔵省の説明によれば、償還期を迎えた国債のうちだけを現金償還し、どれだけを借り換えるのかは、いわゆる「六〇年償還ルール」によっているとされている。「六〇年償還ルール」とは、国債の全額償還をし終えるまで六〇年の猶予を見て、一番発行額の多い一〇年ものの長期国債を例に上げると、これを六期に分け、一期ごとに六分の一づつの元本を償還していき六〇年後に完済するというものである。²⁰つまり、国債は一度発行されると六〇年間命脈を保ち、その年に生まれた赤ん坊が還暦をむかえるまで借金返済にあたらなければならないのである。莫大な利子を生み、想像を絶する償還財源を必要とする。ちなみに二〇〇兆円の国債を六〇年ルールで年利5%で償還した場合の元利合計額は、なんと五五〇兆円にもなる。こんな返済方法で残高が減る道理がない。言ってみれば、これは制度化された「サラ金」である。

ところで、大蔵省はいわゆる「建設公債の原則」を「公共事業費：は、建設的：経費であって、経費支出見合が、社会資本という国民共有の資産となって残るものであるため、その便益は現世代のみならず、将来世代も享受するこ

とになるから、現世代の租税により、その費用を負担するばかりでなく、公債の元利払いという形で将来もその費用を負担しても不合理とはいえない⁽²⁾と説明し、フローとしての国家債務があっても、公共事業によって出来た施設がそれに見合うストックとしての資産を構成するから理に適用している。

実は「六〇年償還ルール」の期間設定の根拠としてもこの考え方が用いられている。すなわち、大蔵省は「建設公債の発行見合資産の平均的な効用発揮年数を六〇年と見て⁽²⁾いるのである。しかし、これもまったく身勝手な言い分である。

公共事業の対象となる施設は、道路や空港の表面舗装などのように経年劣化が激しいものから、庁舎などの比較的長期にわたり効用を持続するものまで千差万別である。

表5 社会資本の部門別平均耐用年数

部門名	平均耐用年数(年)	備考
1 道路	45	
2 港湾	50	
3 航空	17	
4 国鉄	22(50)	()内の数値は昭和27年度以前の場合
5 建公団等	26	
6 地下鉄等	36	
7 電電公社	16	
8 下水道	34	
9 廃棄物処理	15	
10 水道	32	
11 都市公園	19	
12 文教 (1)学校施設・ (2)社会教育・ (3)社会体育・ (4)文化施設	53(24)	()内の数値は昭和27年度以前の場合
13 治水	49	
14 治山	47	
15 海岸	50	
16 農林漁業 (1)農業	32	
(2)林業	27	
(3)魚業	50	
17 郵便	27	
18 国有林	34	
19 工業用水	40	

それらを一緒にして「平均効用発揮年数」を六〇年としたことに明確な根拠があるのか。経済企画庁の推計した公共施設の平均耐用年数は表5のとおりであり、六〇年を超える施設は一つもない。六〇年というのは、国債償還上のテクニック、否「ごまかし」といわれても仕方がない。もし、大蔵省が六〇年償還ルールが本当に合理的だというならば、国債を財源に作った施設は何が何んでも六〇年もたしてもらわなければ困る。安易に改築や資本的修繕といった社会的除却を認めるべきではない。会計年度末の日本の恒例行事、一度作った道路の「掘り返し」などともないことである。⁽²³⁾

しかし、大蔵省はなおも鉄面皮に国債整理基金⁽²⁴⁾への定率繰入れに関しても「六〇年効用発揮説」を用いているのである。国債整理基金には前年度当初の国債総額の一・六％を一般会計から繰入れることが法定されているが、この一・六％というのは六〇(年)分の一という意味である。剰余金繰入れ(決算剰余金の二分の一以上)と予算繰入れ(交付国債や出資国債など定率繰入れの対象とならない国債に対する償還財源措置)、割引国債の発行価格差減額を除くと、定率繰入れ分が国債元金の唯一の償還財源なのに、それがこのような現状とは、あきれてものもいえない。しかも、その定率繰入れさえも、八二(昭和五七)年度から八九(平成元)年度まで連続八年間も停止されていたのである。この間に吹き飛んだ償還財源は、八八年度末ですでおよそ一七兆三三〇〇億円といわれている。⁽²⁵⁾さらに九三年度は二次補正で、九四年度当初予算から定率繰入れが停止されることになっている。もはや政府・大蔵省は国債を返済する気がないと断ぜざるを得ない。

このように国債は、発行には歯止めがきかず、償還は疎かにされると言うダブルパンチの構造で年々残高が鰻登りに累積していくのである。しかも、残された社会資本が資産効果を発揮しないスクラップ同然とあっては、将来世代は現世代を大いに恨むことだろう。だが、大蔵省のインチキはこれだけに止まらない。国家財政は「粉飾会計」のオ

ンパレードなのである。

八 財務会計上のテクニクが生む「隠れ国債」

九四年三月二三日、大蔵省は連立与党の税制改革協議会に、九四年度末にいわゆる「隠れ国債」が三八兆円に膨らむことを説明した。⁽²⁶⁾「隠れ国債」とは、一般会計予算に計上されない特別会計の借入金等の債務をいうが、いずれ一般会計から補填しなければならない借金であり国債と本質的な差違はない。むしろ予算審議過程で内容が吟味される国債と違い、特別会計や企業会計の中に隠された形で処理されているため予算法律主義を實質的に形骸化するという批判も強いし、財政を不透明にするという意味で「たちの悪い」借金である。大蔵省としては、財政事情が依然厳しいことを与党に訴え、当時の与党最大会派で「消費税」の税率アップに徹底抗戦を崩さなかった社会党をなんとか懐柔し、税率引き上げへの道を開こうという意図があったと推察される。しかし、この「隠れ国債」は、各年度の予算編成で国債の発行幅を縮減するために大蔵省が用いてきたその場しのぎの財政テクニクが積算されたものであり、そこを猛省することなしに財政再建を論じる資格はない。

それはともかく大蔵省の説明内容を見てみよう。「隠れ国債」三八兆円の一番大きな部分は、国鉄清算事業団が引き受けた旧国鉄債務の二五兆八〇〇億円である。これは事業団所有の土地やJR株の売却収入で返済されることになっているが、金利や旧国鉄職員に対する年金支払いに年間一兆五〇〇億程度が必要で、国鉄解体時より現時点で三〇〇〇億円余り増えている。次に多いのが地方交付税・譲与税特別会計の借入金で五兆四四二億円で、これには地方自治体の裏負担がある。さらに地方財政対策の後年度負担が三兆一八〇〇億円余り、政府管掌健康保険の債務

棚上げ分約一兆四八〇〇億円などとされており、総額では三八兆七〇〇億円に達する。これには前節で述べた「隠れ国債」の王様、国債整理基金への「定率繰入れ」の停止分が含まれていないので、これを合わせるとおそらく七五兆円程度の「隠れ国債」があると見てよい。表面に現れた国債残高ですら背筋を凍らせるほどなのに、「隠れ国債」を合算した金額は何と表現すればいいのか。ほぼ国家財政は破産状態なのである。

しかし、このような財政状態にありながら、政府は九四年度予算でもまたも「隠れ国債」を累積させようとしている。次にその状況を試みよう。

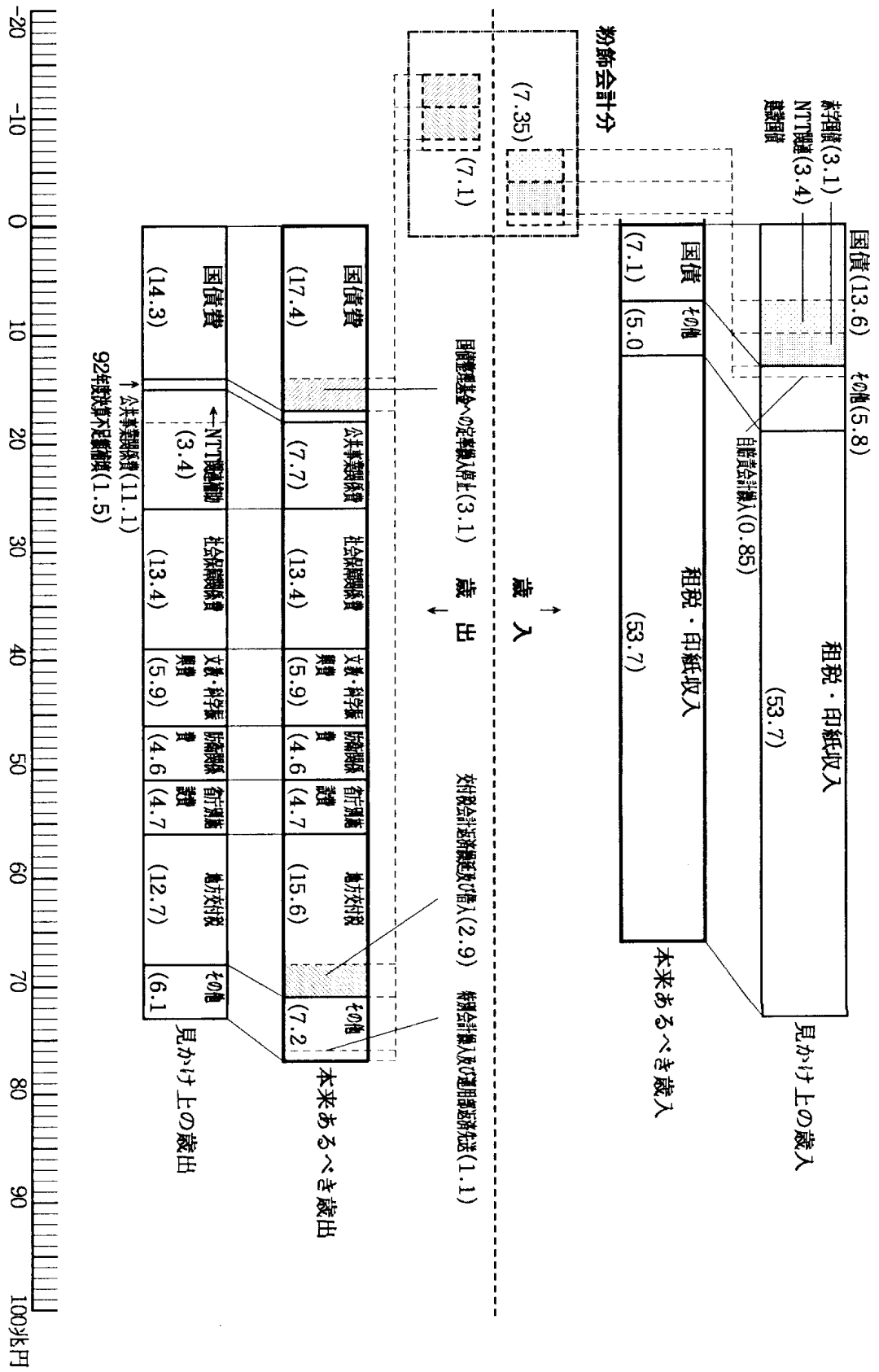
九四年度歳出の公共事業費の総額は、冒頭でも述べたように一一兆一四六一億円で前年度当初比一九・六%であるが、実はこれにはある特殊事情が介在している。というのは「社会資本整備特別措置法」で約束していた補助金分などが含まれており、それが総額ほぼ三兆四〇〇〇億円に上るのである。「社会資本整備特別措置法」による地方自治体向けの貸付とは、簡単に言えば次のようなものである。国鉄解体と同時に民営化されたNTTの株式上場に伴い生じた売却益を原資に、地方自治体の公共的建設事業に対し五年間据え置き無利子貸付を行い、その償還時に国庫が負担または補助するというものである。これを通常NTT株売却益のB型活用事業といい、この他に地方道路公社等が行う有料道路事業などの事業収入を返済財源とするA型活用事業と、いわゆる「民活」事業に融資されるC型活用事業がある。

この「社会資本整備特別措置法」によるB型事業のシステムをもう少し詳しく説明しよう。NTT株売却益は、一旦国債整理基金特別会計に繰り入れられるが、すぐに産業投資特別会計に繰り出され、この会計を通じて地方自治体の公共事業に貸し出されることになる。そして据え置き期間（五年間）が過ぎた時点で地方自治体は産業投資特別会計に一〇年賦で貸付金を返済し、それと同額の国庫補助を受けるというものである。この制度は、後年度において国

庫補助金を受けるといふ補助金の「前倒し」支給的性格から、国の一般的補助金行政なみの強い統制下に置かれているが、一方国はその償還時補助に必要な財源を貸付時点で何も手当していない。結局、償還時の一般歳入頼みなのである。したがって、もし償還時点で補助財源が不足すれば「建設国債」の増発は避けられない。

つまり、貸付時点で貸付金はりっぱな「隠れ国債」を構成しているのである。これが「建設国債」として浮上したのが今回の予算編成である。これは、無原則な拡張主義的土建国家予算編成とそれを湖塗するその場限りの財政テクニクが、いかに後年度を圧迫するのかを例証する典型例である。だから、この「社会資本整備特別措置法」関連で支出される補助金・負担金分の建設国債は粉飾として指摘しない訳にはいかない。この他、国債整理基金への定率繰入れ停止分三兆八〇〇億円、地方交付税・譲与税特別会計などの特別会計での借入れや返済繰延べ、自賠責保険特別会計からの余裕金の一般会計への繰入れなどを合わせると総額で一四兆四〇〇〇億円を上回る粉飾が行われているのである。それを図示したのが、図⑧である。

「入を計りて、出を制する」のが財政の本来の姿である。しかし図に示したように現実には、まず「歳出ありき」でその帳尻合わせに歳入が存在している過ぎない。例えば、「社会資本特別整備」と称して建設補助金の先喰いをやったのなら、後年度予算においてはその支出に見合う公共事業費を減額すべきである。前年度なみに公共事業を構え、それに先喰い分を上乗せしたあげく「建設国債」の増発とあっては、国民を愚弄するのも程があるとしか言いようがない。そもそもNTT株の売却とは、国家が明治以来国民の血税で電気通信事業に投下してきた、いわば国民共有財産の切り売りであり（そのこと自体が十分な国民的合意を得た上で実施されたかも疑わしいが）、少なくともその利益は当然、国民共通の借金である国債の返済に充てられなければならない。しかし、これとまったく逆で、売却益のおかげで新規財源債の追加発行に追い込まれ、国債残高が累増する構造となっているのである。これが現代の財



図⑧ 94年度予算政府原案に見る粉飾会計の構図
 普通の企業なら、背任罪なみの粉飾会計になっている

政の実状である。しかも、国家財政のこのようなインチキ、ゴマカシによって、地方財政も火の車に陥っている。次にその状況を見てみたい。

九 建設投資に圧迫される地方財政

九一年度末現在の地方債の累積残高は、図⑦に示したように一般会計債五兆八兆五六九〇億円、公営企業債三兆三七三二億円、合計で約九四兆円である。地方債のうち、都道府県債と市町村債の比率は四八対五二であり、建設事業債が全体の七五%、四三兆八八八億円を占めている。(表6) 図⑦に戻ると、残高が国債同様八〇年以降急増しているが、国債ほどの急成長は見せていないことが分かる。例えば、八〇年を一〇〇とした伸び率は国債が二四六なのに対し、地方債残高は一九九となっている。(図⑨) 地方債が国債に比べて野放図な伸びをしていない理由は、自治省が地方債の発行について許可制を敷いているからである。例えば、公債費負担比率(公債費が普通会計予算に占める割合)が一三%以下の自治体は問題無く起債を出来るが、一五%を超えると一部が制限され、二〇%を超えれば大幅に制限を受けることになる。²⁷⁾ 一応自治省のこの「後見的監督」が功を奏しているかのように思えるが、実際のところ多くの地方自治体は、国の施策に振り回されたあげく多額のツケを背負わされているのが実状である。

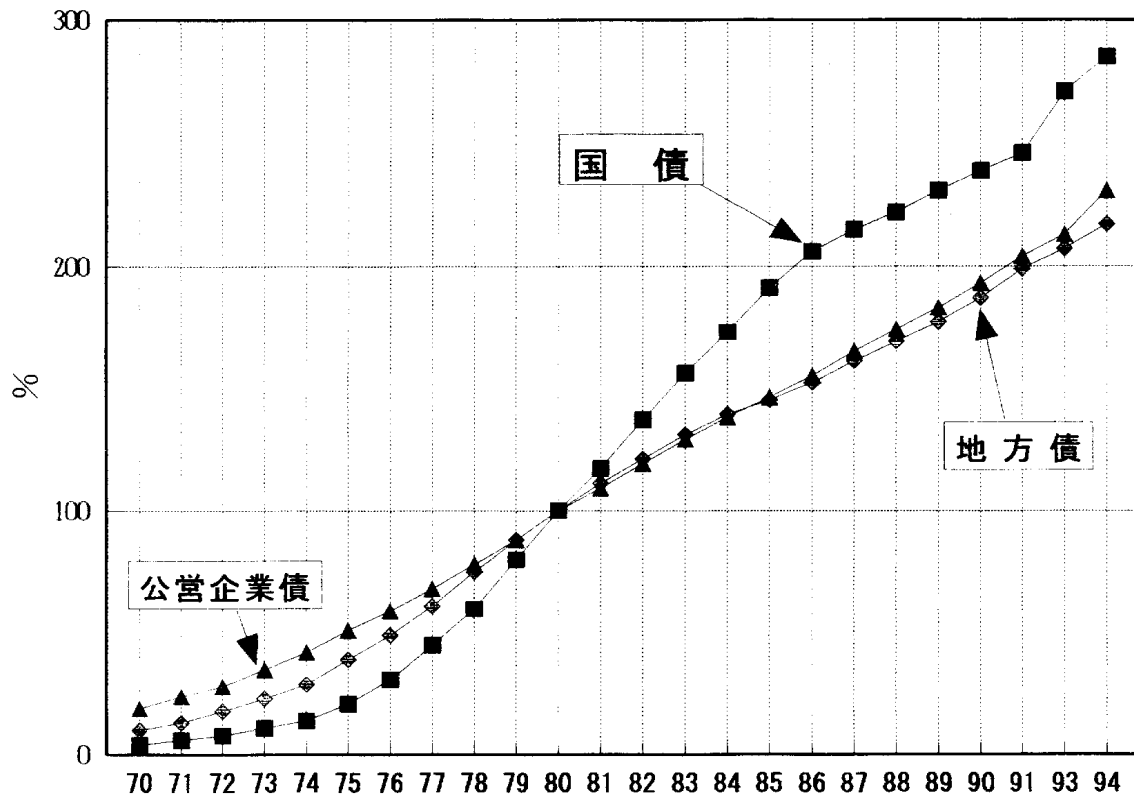
一方、投資的経費の大部分を占める普通建設事業の内容を七五年度と九一年度とを比較してみると、以下のようなことが分かる。性質別内訳(図⑩)では、補助事業と単独事業の比率が完全逆転して、地方における公共事業が地元主導型になっていることが明瞭となっている。また、財源も国庫支出金の割合が半減した一方で、一般財源が約五割となるなど、ここでも地元自治体が主導性を発揮しているようである。(図⑪) しかし、ことはそう単純ではない。

表6 91年度末現在 地方債（普通会計債）残高内訳

(百万円)

区 分	都 道 府 県		市 町 村		合 計	
	金 額	構 成 比	金 額	構 成 比	金 額	構 成 比
建設事業債	18,531,766	31.6	25,367,022	43.2	43,898,788	74.8
それ以外の地方債	9,690,885	16.5	5,100,244	8.7	14,791,129	25.2
計	28,222,651	48.1	30,467,266	51.9	58,689,917	100.0

資料出所：地方債統計憲法（平成5年度版）



図⑨ 公債残高指数の推移

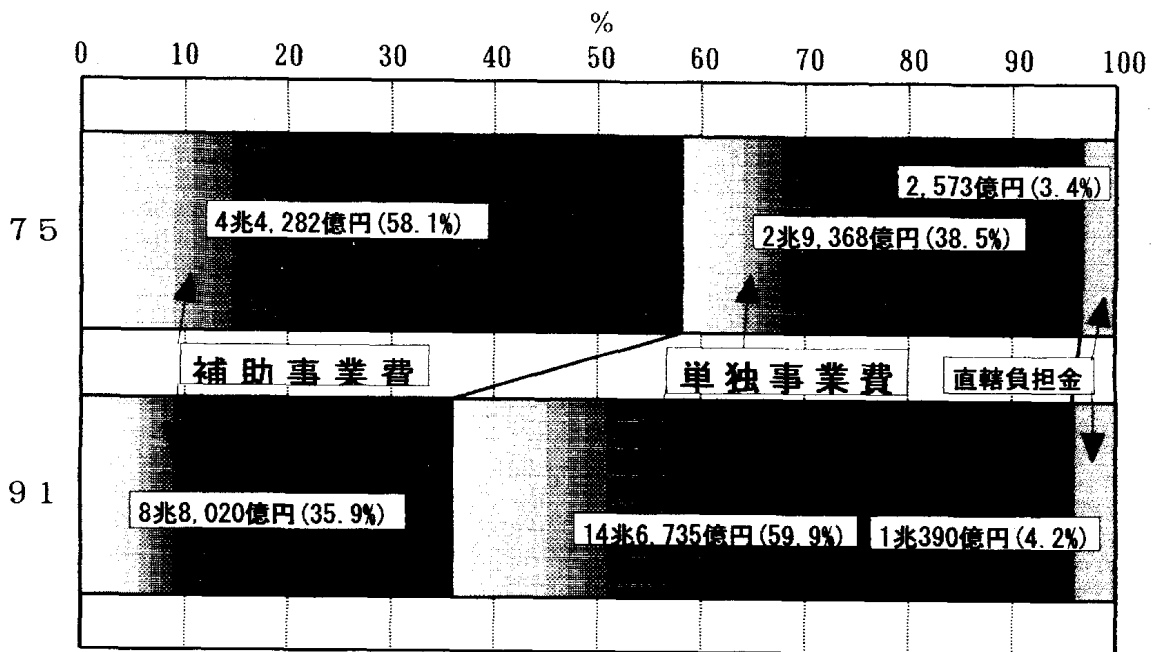
1980年 = 100

資料出所：国債統計年報・地方財政統計年報（各年度版）

注：91年度までは実績値、93・94年度は推計値から計算

全国を総合した統計では、「地域間格差」がその中に隠れてしまい、実体を把握できない場合がある。これがその例で、首都圏とその他地方圏の格差がこの統計では隠れてしまっている。九一年度の全国の普通建設事業費は、都道府県、市町村の単純合計で二五兆七一一三六億円であるが、東京、埼玉、千葉、神奈川の首都四都県で、二二%の五兆八七七億円を占め、しかも単独事業比率も全国平均の五八%を大きく上回り六七%（千葉県）〜八七%（東京都）と高い。また歳入に占める地方税比率も高く、九〇年度と比較してそれぞれ六〇%、四九・六%、四八・九%、六一・一%であり、この四都県だけで、全国の地方税収の三五%の税収を上げている。つまり、一般財源が潤沢な自治体が、単独事業を数多くこなせば、**図⑩**、**図⑪**のような結果がでるのも当然である。むしろこれらからは、「財源の地方化」と「投資の大都市（東京）集中²⁸」ということが指摘できよう。

このような状況が生まれた一番大きな要因は、八〇年代の国の「行政改革」路線のもとで「公共事業費を抑制

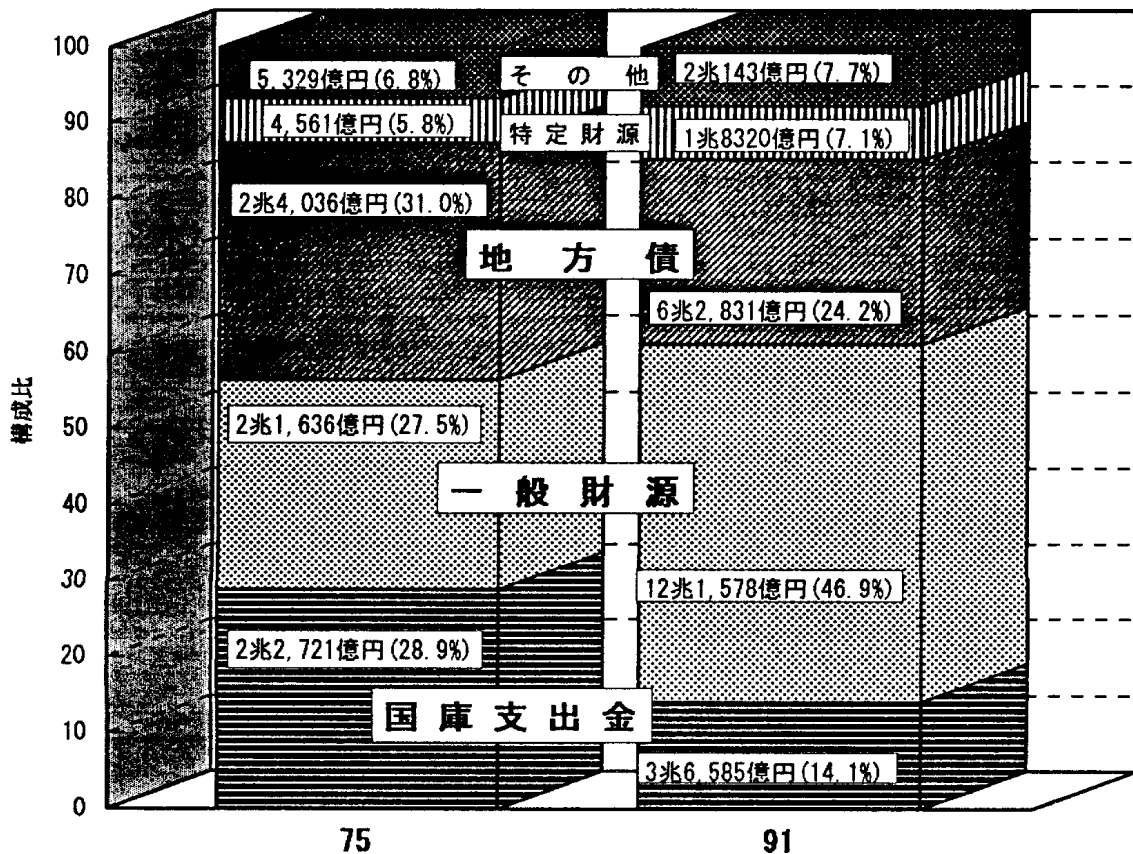


図⑩ 普通建設事業費の性質別割合の比較

資料出所：地方財政白書（昭和52年度版・平成5年度版）

注：グラフ下の数字は金額（億円）

しながら、公共事業総事業量を維持するという政策がとられたため、相対的に地方負担が増える結果になった⁽²⁹⁾からである。その代表例が、中曽根政権が行った公共事業の補助率引き下げである。八五年の予算編成で同内閣は、「著しく高率な補助、人件費の見直し」を掲げ、自治省と建設省など補助金行政を司る官庁の反対を押し切って、この方針を具体化した。それは例えば、道路改修(都道府県道)が四分の三補助から三分の二補助に引き下げるといようなものである。これは八六年度以降は更に抑制が強化され、九〇年度に八五年度レベルまで戻された後、九三年度からはほぼこのレベルで固定化されることになった。しかし、こういう国の方針は地方自治体の財政を超過負担問題⁽³⁰⁾以上に痛撃した。



図⑪ 普通建設事業費の財源別割合の比較

資料出所：地方財政白書（昭和52年度版・平成5年度版）

注：（ ）内は金額（単位：億円）

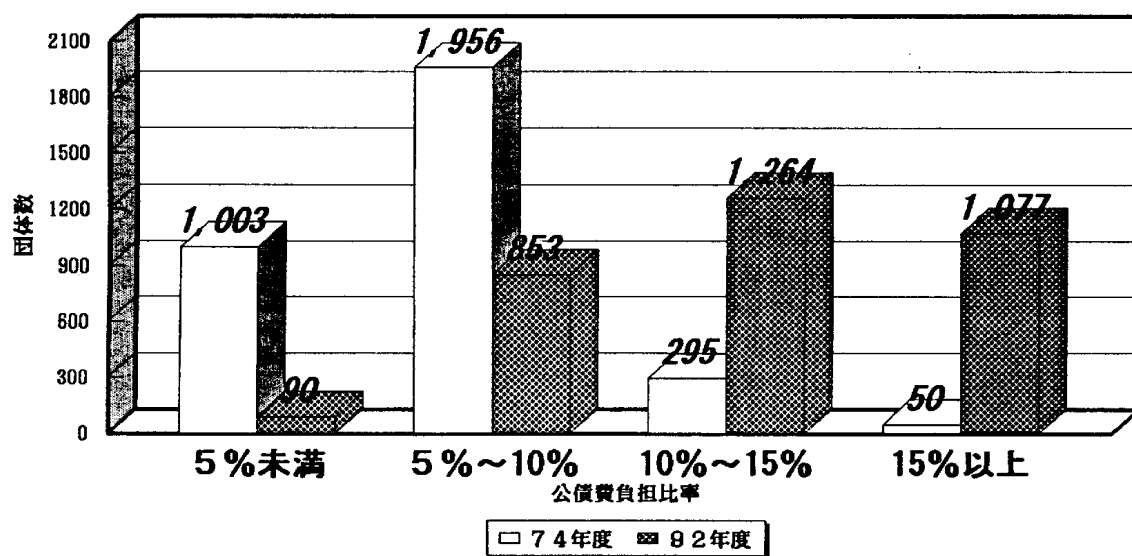
国の補助率が引き下げられても、地方自治体はそれに応じて公共事業を縮小することができない事情があった。補助事業には補助金とセットで優先的に自治体の自己負担分（これを「補助裏負担」分という）に起債が認められている。例えば、下水道の暗渠の場合、一〇分の六が国庫から補助されるが、残り一〇分の四のさらに四分の三に対して起債が認められている。すなわち自治体は一〇分の一（一〇分の四の四分の一）の一般財源さえ確保すれば事業を起せるわけであり、三割自治といわれるほど自主財源が乏しい自治体にとって補助事業は、例え補助率が引き下げられても魅力のある事業であることは間違いない。もちろん国も地方自治体にこのような弱みがあることを見越して補助率の引き下げ方針を打ち出したのである。だから、自治省は負担転嫁に対応する軽減措置として「臨時」とか「特例」を冠した地方債を多数設けた。⁽³¹⁾これによって各地方自治体はたわいなく懐柔されてしまうのだが（その意味で、その後の地方財政逼迫に自治体側も応分の責任がある）、その結果財政状態はますます悪化したのであった。

現在、地方自治体はオーバーローンに対する元利償還のための公債費負担に喘いでいる。七四年度と比較して九一年度では、全自治体平均の公債費負担比率が五・二%から一一・二%と上昇しており、七四年当時わずか五〇団体しかなかった公債費負担比率一五%超の団体が、全自治体の約三分の一に及ぶ一一六一団体に激増している。⁽³²⁾（図⑫）これに伴い人口一人あたりの県債残高も増大しており、一位の北海道が五三万九七〇〇円なの対し、最下位の埼玉は一二万六四〇〇円となっている。北海道民は額で四一万三〇〇〇円余り、率にして四・三倍の負担を埼玉県民より強いられている計算になる。ちなみに八六年度に地方自治総合研究所が試算したところでは、一位島根（三三万五六〇〇〇円）と四七位埼玉（八万八五〇〇円）との倍率は三・八倍であった。自治体間の財政格差も拡大しているのである。そしてこれが、「投資の大都市（東京）集中」化現象を説明する。

八五年の「プラザ合意」以降も日本の貿易黒字は減少するどころか増加する一方であった。政府は対日貿易赤字国、

特にアメリカに対して貿易摩擦解消策として「内需拡大」を約束せざるを得なかった。そこで利用されるのが土建国家日本の「切り札」、大型公共事業である。しかし、八〇年代前半から取られていた国の超緊縮財政の下で多くの自治体は公債依存度を増しており、それまでの公共事業規模を拡大できる財政余力を持っていなかった。だが、政府としては対外公約である公共事業を通じての内需拡大策を印象づけなければならず、「投資の即効性」も狙わなければならない。そこで、潤沢な財政を持つ首都圏の自治体に大規模公共投資が集中することになったのである。そうしたなかで生まれた事業が、「東京テレポート計画」であり、「みなと未来21」であり、「東京湾横断道路」であった。これら巨大計画は、鉄鋼、セメント、建設などの重・厚・長大産業（日本の基幹産業でもある）が結集したJAPIC（日本プロジェクト産業会議）の後押しもあって、猛烈に実現が推進されもした。ところが、「バブル」経済が去ったいま、このような巨大プロジェクトは投下資本の回収すらおぼつかない状態に陥っているのである。

以上、見たように国家も地方も公共事業から生じた大きな借



図⑫ 公債費負担比率の段階別団体数の状況

資料出所：地方財政白書（平成5年度版）

金を抱え、自転車操業的な財政運営が続いている。「普通」の国なら、これを指摘しておけば済む。しかし、日本ではこれに財政投融資を加えなければ話が終わらない。次節ではその状況をみていこう。

一〇 倒産寸前の「財投」機関

財政投融資とは、先にも述べたように「郵便貯金、簡易保険等財政の仕組みを通じて生み出される公的資金を一定の計画（財投計画）に基づき、社会資本の充実や内需拡大など特定の政策目的の実現を図るために行われる政府の投融資活動」である。この投融資を受ける機関を財投機関というが、これと政府との関係は地方自治体とその公営企業との関係と基本的に同じと考えれば分かりやすい。名古屋市と地下鉄事業を行う名古屋交通局との関係である。相互に固有の法人格を持つ独立した団体とはいえ、国は貸付や債務保証など通じて財投機関の財務面に大きく関与しているし、財投機関を通じて行う公共事業や融資を経済政策の一環として実施している。

一方、政府投融資を受けて公共的な事業を推進する機関は、諸外国に例がないとは言えない（例えばアメリカにはニューディール政策で有名なTVAなどがある）が、日本ほど恒常的かつ肥大化した組織を持つ国はなからう。それは、日本の住宅金融公庫とアメリカの住宅貯蓄組合を比較すれば理解が早いかもしれない。住金は全額政府出資を受けた政策金融組織であるのに対し、貯蓄組合は組合員の拠出金を低利運用する任意団体である。いうまでもなく前者のほうがより強大で安定的な組織である。

したがって、財投機関の運営状況に如何によって国の財政が直接・間接に受ける影響は大きく、それは先に述べた旧国鉄の事例からも容易に推察されるだろう。もっとも財投は、いわば身内に対する投融資であるから、その意味で

は一般企業より資金調達・回収に関してリスクが少ないというメリットを持つ。しかし、それだけに運用について野放図になり易いという欠点がある。それは、財投計画と一般会計予算を対比したときにくっきりと現れてくる。財投計画の対一般会計予算比率は、一九五〇年代は概ね三〇％推移していたが、一九六五年度には四〇％を超え、一九八七年度について五〇％を突破、九一年度には六三・三％にもなっている。そして財投計画の現在残高（＝財投機関の財投原資への借入金残高）は、九二年度末でなんと二七五兆四〇八八億円にも及んでいるのである。³³特にここ一〇年ほどの成長が著しく、八〇年代前半の超緊縮財政がここにも反映され、公共事業費を中心に政府の経済対策が本予算から財投へとシフトしてきている。これを「予算の財投化」というが、近年この傾向が強まるばかりである。財投計画は国会に上程されるとはいえ、その内容の吟味は予算審議に比べて明らかにお座なりである。だからこの慣行は、予算法律主義を実質的に骨抜きにするものとして警戒されるべきである。

財投はまた本予算のように租税にその原資を依存できず、郵便貯金などの「有利子」の資金に頼っているという大きな弱点を持つ。つまり、財投の融資先でコゲつきが発生した場合、国はその資金を回収できない（身内の身内に対する貸付なのだから当然であろう）ばかりか、原資の調達先に対する債務を累積させ不良資産を抱えにっちもさっちもいかなくなるのである。投融資先の財投機関が健全なうちはこのことが表面化しないですむが、一たびオーバーローン状態ともなれば国家財政を直撃することになる。何度も繰り返しになるが旧国鉄はその典型例である。

たとえば旧国鉄の残債務を清算するために設立された国鉄清算事業団はそうした財投機関を代表する組織である。同事業団は九三年四月一日、九三年度の旧国鉄用地の売却総額を発表したが、それによると六三〇八億円で前年度実績の九〇一七億円を下回ったばかりでなく、年度当初の目標額一兆二九〇〇億円の約半分と悲惨なものであった。その結果、累積欠損金は国鉄民営化時点で引き継いだ二五兆五〇〇〇億円から約二六兆と逆に累増するところとなって

いる。⁽³⁴⁾ その事業団に国は九三年度に一兆八四〇〇億円の財投資金を注入しているのである。そもそも清算法人というものは、倒産会社の残財産を債権者に公平に分配して出来る限りすみやかに解散するのが本来の使命である。清算事業団の場合、こうした常識の範疇外の組織である。旧国鉄職員への年金支払いが残っていることや地価の下落を割り引いて考えても、少なくとも債務を増やさない努力をすべきであろう。それなのに逆に増やすとは言語道断である。その大きな一因は、自転車操業的に政府が財投資金を傾注しているためであり、このままでは「清算事業団」のための「清算法人」が必要となろう。まったく滑稽な話だが、現実の事態はそのように進行しているのである。しかも旧国鉄やこの清算事業団に類似した財投機関は現在数多く存在し、政府はそうした機関に対し相変わらず巨額な投融資を続けているのである。それらを一覧表にすると表7のようになる。こ

表7 累積債務のある主な運用先

公団・事業団名	(93年度末見込)	
	繰り越し欠損金(円)	当期欠損金(円)
住宅都市整備公団	105億	15億
年金福祉事業団	492億	25億
雇用促進事業団	2229億	319億
環境事業団	(政府交付金)46億	0
帝都高速度交通営団	36億	35億
地域振興整備財団	(政府給金)27億	49億
日本下水道事業団	64億	36億
社会福祉医療事業団	(政府給金など)360億	0
労働福祉事業団	866億	221億
国際協力事業団	40億	0
本州四国連絡橋公団	4777億	826億
日本鉄道建設公団	1千万	8億
新東京国際空港公団	50億	0
国有鉄道清算事業団	19兆2679億	985億
海外経済協力基金	775億	319億
国有林野(特別会計)	1兆1524億	798億

これは『週間朝日』の試算であるが、これはかなり控え目なものである。⁽³⁵⁾自動車文明の絶頂期にある今日すでに日本道路公団は二〇兆円の長期債務を抱えて苦しんでいる。本州四国連絡橋にいたっては仕事すればするほど赤字だけが累積するという機関である。旧国鉄の巨額の債務を清算事業団に押しつけてようやく命脈を保ったJR各社にまたしても、財投資金で赤字必至の新幹線を造らせる計画が進んでいるし、原発建設融資のとくいな日本開発銀行、長良川河口堰を造っている水資源公団など、赤字まみれあるいは赤字必至の公団・事業団がすべて財投資金をたよりにしている。これらはすべて財投の運用先としての採算性や社会的有用性に疑わしいものが多い。

このように国家財政も、地方財政も、財政投融资も赤字で真っ赤、破産寸前なのである。もし、普通の国ならここまで財政状態が悪化すれば国債や公債市場で新規債券の発行にブレーキが掛かるのだが、日本ではそうはならない。こんな状態でも資金の供給を続ける強い味方、「打ち出の小槌」が存在するのである。それが、郵便貯金を中心とする「資金運用部資金」である。

一一 放漫財政にひたすら奉仕する郵便貯金

九一年度末の国債・地方債・公営企業債の機関別保有状況は、表8のとおりである。全機関を通じて最大の保有高を誇るのが「資金運用部」である。このほか同部は先の財投計画残高の七八%に当たる二一四兆七三二億円の貸付残高を持っており、⁽³⁶⁾重複部分を控除し、政府短期債務などを加えた資産残高は、九二年度末で三〇二兆六六五一億円余りとなっている。一方負債はというと、同年度末で郵便貯金に一六八兆六五九億五億円、簡易保険・年金に六兆九九三四億円とこの二つだけで負債総額の五八%を構成している。どちらもなんと莫大な額であるが、そのような潤沢

な財政資金の出所が「郵便局」であることは誰の目にも明かである。

現在、郵便局は富山県新川郡船橋村を除く全国三三四市町村にすべてある。その総数は二万四〇〇〇局余り、およそ小学校一校に一局の割合で半径一・一キロメートルに一つある勘定だという。その各局が郵便の集配業務だけでなく、貯金・簡易保険・郵便年金業務を取り扱う。農協を除くと民間金融機関のない市町村は全国に六〇〇もあるのだから、その集金能力はけた外れに大きいのも頷ける。「郵便貯金」は、一八七五年当時の駅通頭前島密が始めたもので、政府郵便の創始から四年目のことだったから、郵便貯金という「国家金融」の歴史は国家通信事業の歴史とほぼ一致する。一九六〇年に一兆円を突破した貯金残高は、その後めざましい伸びを示し現在高（九三年度末）は一八五兆円を超えている。これは日本の個人貯蓄の三分の一を占める。都銀最上位のさくら銀行や第一勧銀の預金残高が一〇兆円を少し上回る程度だから、他の金融機関が束になってかかっても、この「国家銀行」の足元にも及ばない³⁷。「郵便局」は、掛け値なしに「世界一の金融機関」である。

その郵便局が子どもや老人など零細な貯金者から掻き集めてきた巨大資金の運用を、大蔵官僚の一部の者が一手に担っているのである。まったく非民主的としか言いようがない現状である。しかも、大蔵省には郵貯を「踏み倒した」前科がある。先に述べたように郵貯資金を戦費調達国債に投じて消尽（焼尽）し、戦後の超インフレで数百分の一に減価させたうえで「償還」したのである。大戦前の日本の財政機構は、戦費調達マシンであった。投資対象となった戦争は一応はギャンブルで、勝てば植民地が拡大できるはずだったが、アジアの全民衆と連合国を敵に回して始めから勝ち目はなかった。結局、国が「安全」を売り物に集めた国民の貯蓄を費やして造った兵器も軍事施設もすべて米軍による空爆で吹き飛んだ。だから、元利償還など思いもよらない。ところが、多額の戦時国債発行自体がインフレを引き起こしていたことに加えて、戦災で消失した軍需産業への補償金支払いを敗戦後に急遽実行するなど

戦争受益者への手厚い保護でインフレが暴走した。結局政府が郵貯の引き出し封鎖を解除したのは貨幣価値を三〇〇の一に減価させたあとであった。⁽³⁸⁾これ以外にも「債務不履行」の前例は幾つかあり、郵便貯金の歴史は「破産」の歴史でもある。

ところで、公債のすべてが「内国債」ということから次のような立論も可能である。すなわち「国民から借金をするような内国債の場合、政府の借金は国民全体の負債であると同時に、公債証券という金融資産を国民に保有させることになる。したがって国民全体から見れば、内国債は『国民の自らに対する借入れ』であるため、負債と資産が相殺されて純負債はゼロとなる。これはちょうど家計内部の貸し借りに等しく、政府の赤字財政が即座に財政破綻につながるわけではないことを意味している。ただし、政府が外国から借金をするような外国債の場合、国民に負債だけが残るため、家計の借金と同じことになり、財政破綻の危険性はいっそう強いものとなる」⁽³⁹⁾。おそらく政府はこのような論理を援用して今の超・超過債務財政を擁護することだろう。確かに表8を見れば、債務の半分（しかもその八割までが資金運用部）が国家会計内部に留保されており、現今の財務体質を理論的に説明するには都合の良い理屈であるし、一見「筋も通っている」ように思える。

しかし、この論理は以下の諸点で馬脚を現す。まず、いくら内国債が「国民共有の借金であって資産である」と言ってみても、その借金返済の負担者と資産効果の受益者が同じとは限らないことが問題である。国債の保有者にとっては資産であっても、国債を持たない一般国民としては一方的な負担以外のなものでもない。その上、租税は国債保有の有無に関係なく賦課される。特に消費税のような間接税は、所得水準に関係なく、あまねく国民すべてが負担しなければならない。それが実質的な所得が何も無い子どもや老人であってもである。つまり、国債の元利償還を通じて、貧しい層から富裕な層への所得移転が行われるのである。これが大規模に行われれば、現代税制の基本的機

表8 91年度末国債・地方債保有状況

(億円)

保有先	区分	国債		地方債		公営企業債		合計	
		金額	%	金額	%	金額	%	金額	%
政府機関	資金運用部	641,565	36.9	214,044	36.5	162,424	45.9	1,018,033	38.0
	国債整理基金	1,485	0.1					1,485	0.1
	簡易保険	1,321	0.1	89,350	15.2	18,952	5.4	109,623	4.1
	自由化対策資金	61,157	3.5					61,157	2.3
政府関係機関	金融公庫			42,150	7.2	99,584	28.2	141,734	5.3
	その他	5,154	0.3	12,712	2.2			17,866	0.7
金融機関	日本銀行	84,674	4.9					84,674	3.2
	市中金融機関	483,690	27.9	126,535	21.6	28,053	7.9	638,278	23.8
その他		457,525	26.3	102,108	17.3	44,719	12.6	604,352	22.6
合計		1,736,571	100.0	586,899	100.0	353,732	100.0	2,677,202	100.1

資料出所：国債統計年報（平成5年度版）・地方財政統計年報（平成5年度版）

注1：自由化対策資金＝金融自由化対策資金

注2：金融公庫＝公営企業金融公庫

能である「所得再分配」機能が阻害されて、実質的不平等が昂進してしまう。莫大な公債残高と純民間保有額から類推して、そうなる可能性は高いと考えるべきだろう。

ところが、公債保有者を見ると資金運用部が国家保有の大部分を占めていることからこの可能性を否定する見解も出て来よう。しかし、これはこれで問題である。確かに資金運用部の原資の相当部分を提供している郵便貯金の貯金

者は零細な資産しか持たない個人によって占められている。だが、これは租税の負担者と公債から上がる利益の受益者が同じということであり、見方を変えれば、自分の郵便貯金の元金保全と利子のために、せつせと納税していることに他ならない。これでは何のために税金を納めているのか解らなくなる。しかも、その利払いのために財政が硬直化し、公的サービス水準が低下すれば、受取利息以上の不利益を被ることになるのである。

さらに「内国債」であるが故の問題もある。内国債だと、かつて中南米の債務超過国が行った元金返済の一時棚上げ、利払いの繰延べといった「モラトリアム」を実行することが出来ない。もしそんなことをすれば、国内の金融不安を誘発し、日本の経済が恐慌に一気に転落してしまうことは目に見えている。だから、政府はどんなに財政が硬直しようとも、少なくとも利子だけは支払い続けなければならない宿命を背負っているのである。

このように日本の財政当局が手に入れた大変な「打ち出の小槌」は郵便貯金は今や「両刃の剣」に変じており、その使い方如何によっては世界経済を大混乱に陥らせかねない影響力を持っているのである。それが「土建国家型」財政運営が招いた結論である。

一一 おわりに——土建国家論を論じる意味——

以上見てきたように、政・建複合Ⅱ土建国家体制は、一方で史上稀にみる「環境破壊」を行いつつ国家破産への道をまっしぐらに駆けている。本稿ではこれを、建設産業の「高度成長」とそれを可能とさせた建設投資、その資金を提供することに多大な「貢献」した国家及び地方財政と財政投融资、それを裏で支える郵便貯金、そしてそれらが全部が破綻に向かって突進している構図を可能な限り図表を使い、数字的に明らかにしたいと考えて記述したものであ

る。

しかし、土建国家論を論じる意味はこれだけに止まらないと考える。たとえば「建設産業」を追求していけば、トヨタ自動車代表するように語られることが多い日本の産業構造の縮図が、トヨタなどよりむしろはつきりと浮かび上がってくる。

日本の建設産業は、基本的に「重層下請け」構造によって支えられており、ゼネコンはそのコーディネーターないしは「技術商社」として機能しているに過ぎない。つまり、構造的ピンハネ業の頂点に立っているのである。そのなかでゼネコン各社は現場独立採算性を採用し、その社員は現場責任者から事務担当者に至るまで「経営者」感覚を磨くよう日々OJT（オン・ザ・ジョブ・トレーニング＝実地研修）で教育されている。一応「終身雇用」の身分にはあるものの現場の利益の大小によって、自分の給料やボーナスの査定に響くだけに必死である。ゼネコン各社にも労働組合があるが、本来利害が対立するはずの労使であっても、下請けに対する利害は共通しており、そこに日本型「労使協調路線」（コーポラティズム）の典型を見いだすことができる。

しかし、現場で実際の施工に当たるのは末端下請けの人間であることが多く、彼らの技術水準が高いため出来上がった構造物のレベルは世界的に見ても遜色ないものである。ゼネコンの評価は如何に多くの優秀な下請けを確保できるとにかかっているとと言っても過言でないだろう。また、「労災」事故も多く、貴重な人命が犠牲に晒されているのも建設産業の特徴である。これは「過労死」の原型として記憶されてよい。あるいはトヨタの「カンバン」方式（ジャスト・イン・タイム方式ともいう）はその効率性が評価される反面、道路を「倉庫」代わりに使うとの批判も強い。が、現場打ち「生コン」はもっとすさまじい。工場で半製品化されたコンクリートに乗せたミキサー車はミキサーを回転させながら建設現場に向かって公道を疾走する。つまり、道路を「工場」に使っているのである。これほ

ど「能率的」なことがあるのか。

だが、このような人的資源に頼って経営を成り立たせてきた建設産業にも新しいトレンドの波が押し寄せている。ゼネコンといっても資本主義の企業であり、経常費のうちもっとも削りやすい人件費を必死で抑制してきた。このため大型機械設備に資本投下を行い資本装備率を上げて⁽⁴⁰⁾いる。このような大型機械は、一つの現場だけで採算が取れるものではなく、工事が途切れてしまつては困るのである。いきおい継続的に工事の発注を望む企業姿勢が生まれる。しかし、これは何もゼネコンに限ったことではない。たとえば「一人親方」の代表格、ダンプトラックのオペレーターは、一台最低でも一〇〇〇万円はする自動車に資本を投入しており、これを建設工事現場を渡り歩いて回収することになる。その結果、冬期間仕事が無くなる北海道ナンバーの車が、この時期になると太平洋ベルト地帯に姿を現し、積載量をオーバーした(元請けが単価を値切るため、オーバー分でしか利益が出ない)積み荷を積んで道路を占領することになるのである。このように「工事が途切れてしまつては困る」のは、建設業界の上から下まで共通した利害であり、これが今回のゼネコン汚職をもたらした最大の要因と考えてよいだろう。

さらに、工事が途切れて困るのは業界だけではない。政治家は利権を喪失するし、補助金の分配権だけが存在証明の官僚も困るのである。そこに前々からあった癒着構造が更に深化する土壌が生まれる。これは産業複合(コンプレックス)体制の病理と言つてよい。これがひいては経済混乱の原因ともなるものであるということは前節までの議論であったが、よく考えてみれば何も日本だけに特殊な事例ではないことが解る。

日本経済が八〇年代を通じて「繁栄の孤島」と呼ばれていたとき、その繁栄の一因が軍事負担の軽さにあったことはよく知られていた。そうだとすると、日本経済の大不況への転落は旧ソ連の崩壊やアメリカ社会の混乱とは異質のプロセスのようにみえる。しかし、この世紀末大不況を、日本最大の産業複合体である建設・不動産コンプレックス

が社会の富を吸収し消尽した結果だとみると、旧ソ連やアメリカで基幹産業たる軍事産業が社会的富を呑み尽くした
ことと意外な同質性をもっていることがわかる。もちろんこの産業は、本質的に不毛な軍事産業とは異なり、国民経
済に積極的な貢献をすることも可能であるし、事実そのような時代もあった。

しかし、税金で賄われる公共事業が利潤と利権の最大の源泉となり、その利権目当てに政治家・官僚・業界が、不
要不急の巨大プロジェクトをでっち上げるようになれば、これは旧超大国の軍事産業とおなじく、国民経済を蝕むガ
ンだといってさしつかえない。日本の最大の産業である建設・不動産業が、社会の富を呑み込んだ見返りに与えるも
のが赤字と環境破壊ということになると、国家的規模での破産は必至となる。その先例は、軍事産業による国富の消
尽と環境破壊で倒産した旧ソ連と倒産寸前の米国である。

ソ連・東欧における共産党独裁体制があっけなく崩れた大きな原因のひとつは、最大の産業部門であるエネルギー
産業と軍事産業（後者はソ連で八〇年代前半に公称十数%）が、その非効率性や環境破壊によって国富を消尽したと
ころにあると考えられる。たとえば、旧東独のエネルギー消費は一人あたり五・五トン（石油換算）で、北米・中東
産油国を除いて世界最高であり、ソ連の消費もEC諸国のトップに並んでいた。資源消費が多く財の生産が少ないこ
とは、消費された資源が生産物にならず（直接に）廃棄物になって環境を汚染することを意味し、経済不振が環境破
壊と直結しているのである。

旧ソ連崩壊で、兵器産業（輸出能力のある唯一の製造部門）が休業状態になったのはよいとして、もう一方の基幹
産業であるエネルギー部門は、低い生産性と低いエネルギー価格に挟撃されて縮小の一途を辿っている。ロシアの石
油価格は九二年五月に三〇〇ルーブリ（ソ連時代の六倍だがわずか三ドル相当）その後のルーブリの減価が急激でド
ル建て価格は国際価格の数%に過ぎなくなっている。エネルギー価格を上げないとエネルギー浪費型の経済を効率化

することは難しいが、エネルギー価格を国際化したら全産業・全生活がマヒする。基幹産業が安価なエネルギーを赤字で生産し、製造・消費部門が安価なエネルギーを浪費して廃棄物生産・環境破壊を続けるという現状の改革なしには、いかなる「改革」も実効を上げられないであろう。

他方、ソ連型指令統制経済の対極にあると考えられるアメリカ社会でも、レーガン大統領の軍需優先、社会保障削減政策のために、底辺層が拡大しかついつそう貧困化した。高い失業率や麻薬、銃犯罪、窃盗、ホームレスのひとの増大などが社会を広く蝕み、それらが相互に密接に関連しあっている。たとえば自動車盗は、年間一六〇万台を超える(新車生産の十数%)といわれ、再販、密輸出、部品回収などのシステムを備えた巨大な裏産業になっている⁽⁴¹⁾。銃による殺人事件は九〇年に一万件を突破し、九二年には一万二千件を超えてなお増えつつある。カリフォルニア州の大火災が、ロサンゼルス郊外の高級住宅に対する反感に発した放火であった、ということも米国社会を切り裂く深淵を窺わせる。しかも、米国経済復調の自動車産業の復調や多国籍企業の発展、株式市場の活況などが、米国の国民経済の回復や一体化に資するよりも、企業エリートを国民経済の枠組みから離脱させ、大多数の国民から分離されたコミュニティを造る方向に作用しているという⁽⁴²⁾。

なおH・フィギー・Jrは『一九九五年合衆国破産』(BANKRUPTCY 1995)⁽⁴³⁾において、九〇年代中に米国の破産が必至であるとし、その原因が軍事費以上に社会保障費にあると考えている(同書六二頁)。たしかに九一年度の連邦予算でみると保健福祉費四六・七%、国防費二〇・七%、国債利払い一四・七%で、額面上は保健福祉が最大である。しかし、社会的な必要度からみて軍事費と社会保障費とを額面だけで比べることは問題であろう。

実際、米国財政の赤字を破綻に導いたのは、レーガン時代の富裕層減税と軍拡の追求であった。なお米国では公共投資は過少で、道路網などインフラストラクチャーの保守さえできない(同書一七七頁)という、日本と逆の問題も

ある。

このようなアメリカと旧ソ連の社会崩壊の原因を作ったのは、産軍複合体であった。それが「日本の場合、これらに類似する複合体は、建設産業に結びついて」いた、と海外から指摘する声もある。⁽⁴⁾

その産業複合体が自己増殖のためでさえなく、単なる自己維持（倒産防止）のために癒着の度合いを深めているとあっては、もはや末期的とするしかないであろう。大手建設企業や業界団体の役員、建設関係の公団・事業団の幹部は天下りの官僚OBで占められている。彼らは建設計画の情報を取り（ときにはそれを立案して、政・官に売り込み）、官僚は将来の天下り先にさまざまな特典を与え、政治家は計画決定・発注先の決定権を握って、業界から利潤の分け前を得る。日本の建設産業は、市場システムというよりは、ほとんど政・官・財の互酬システムになっている。高価な一等地の高価なオフィスに陣取って、高級を食む企業・公団・事業団幹部と、蓄財に余念のない政治家たちを抱える日本の建設産業は、当然ながらコスト高になる。本来、建築の高層化技術は高地価に抗して床単価を引き下げるために生まれたのだが、日本では床単価も地価も引き上げる役割をしたく技術自体のバブル化）。これが、高地価とあいまって、日本の住空間をきわめて高コストにする。いくら、作業現場が合理化されても、利権収奪機構の上乗せ分のコストは増す一方なのである。

バブル崩壊以前は、住空間の高コスト性は、産業のための資本蓄積のテコとして機能した。生活を切り詰めて支払ったローンや家賃は、不動産の売り手・貸手の貯蓄になる。長時間労働の代償としてではあれ、国際的にみて高い所得が得られる（七〇年代後半）ようになって、住居費が高いと可処分所得は抑えられる。この所得移転を伴う強制貯蓄は、「日本人の高い貯蓄性向」のかなりの比重を占めていたと考えられる。⁽⁴⁾ いわば資本は、労働者の生活費部分から資本を再回収できるわけである。

さらに、大資本はさまざまな形で安い土地あるいはただの土地を入手できた。とくに太平洋ベルト地帯で埋め立て造成した用地はただ同然あるいは本当に無償で、大資本（とくに伝統的な重厚長大産業）に提供された。たとえば、川鉄千葉を始めとする高炉各社の臨海製鉄所用地、四日市石油化学コンビナートなどの場合である。

だから、高地価は資本コストには響かず、むしろ企業の含み資産を積み増しすることになり、株式による資金調達を助けた。⁽⁴⁶⁾したがって、主要製造業も建設業を中心にした政・官・財の互酬システムの一環に加わったのであり、地価高騰に抵抗するどころか、それに便乗する側に立った。

しかし、最大の基幹産業が非効率的（高コスト）で住空間ないし都市空間が高価になれば、最終的にはこれを利用するあらゆる産業にこのコスト負担は及んでくる。建設業への政・官のたかり、それを見込んだ公共予算への企業のたかりをなくせば大幅なコストダウン（一割を超える）⁽⁴⁷⁾ことが指摘されている。さらに「東京二三区の土地を売れば、アメリカ全土が買える」といった高地価が基底にあり、その中でこの都市空間の高コストに耐えて生きていくのに必要な賃金を支払う必要があるとしたら、それだけでも日本の賃金水準は国際比較に耐えられないほど高くなるであろう。最大の基幹産業が税金を払う側でなく費やす側になったら、そういう経済は続かない。

ところが、バブル崩壊による平成大不況で、不況の原因をつくった建設・不動産・金融コンプレックスの責任を問うどころか、この部分に徹底的なてこ入れや資金投与をする——財投資金を株買い支えにまで動員する——ことになった。不況対策に名を借りて、社会的に不要不急の建設投資を拡大していけば、ついには旧ソ連の軍事産業がそうであったように、社会的な富を蕩尽したところで国家が破産するしかない。

全銀行の貸出残高約四〇〇兆円（九二年末）のうち、不良債券が六〇兆円と見積もられているが、これに加えて、アメリカが「日米構造協議」の席上、国際収支の黒字減らしとして日本政府に内需拡大の圧力をかけ決めさせた、一

九九一年〜二〇〇〇年の一〇年間に四三〇兆円という桁外れの公共投資が、始めから不良と分かっている投資先に投じられたらどういうことになるか。しかもこの額が羽田内閣で五五〇兆円以上に積み増しされて村山内閣に引きつがれた。この狂気じみた公共投資の計画は、ほとんど戦後日本経済の蓄積を食い逃げする計画であり、政官財の共犯による人類史上最大のポトラッチになるであろう。来世紀初め虚しい饗宴が終わったとき、日本の高齢者たちは、自分たちの積み立てた年金や貯蓄が貪欲に食い散らされたことを知って呆然とするであろう。果して、日本の民衆は、米国政府は、そして世界はこんなことを望んでいるのだろうか。

- (1) H・P・ミンスキー『投資と金融』岩佐代市駅、日本評論社（一九八八）四二八。
- (2) 贈賄側には齊藤英了・大昭和製紙名誉会長が含まれている。彼はゴッホの「ひまわり」を法外な値段で落札したことで世界に勇名を馳せた。また、彼の経営する製紙会社は四大公害裁判の一つ「田子ノ浦ヘドロ訴訟」の被告会社中、最も有力な会社であった。
- (3) 国会開催中の強制審査であったため、三〇数年ぶりの法務大臣の逮捕許諾請求・国会の許可という事態に発展した。
- (4) ここでいう財界とは建設産業だけを指すのではない。建設業は不動産業とはいわば兄弟の關係にあるし、これを媒介に保険・金融業とも深く結びついている。また、建設工事を通じてセメント・鉄鋼といった素材産業や車両メーカーなどが直接関わってくる。つまり、大規模公共事業には財界全部が大きな利害を持つことになるのである。
- (5) 廣岡治哉編『近代日本交通史 明治維新から第二次大戦まで』法政大学出版局（一九八七年）第二章。
- (6) 廣岡治哉 同前。
- (7) 原出勝正『国鉄解体 戦後四〇年の歩み』筑摩書房（一九八八年）。
- (8) 草野厚『国鉄改革 政策決定ゲームの主役たち』中公新書（一九八九年）六章。
- (9) 名古屋と福岡の都市高速道路公社を含む。
- (10) 『毎日新聞』中部本社版九四年四月一日付け朝刊一六面特集「なごやの地下鉄②」。

- (11) 『毎日新聞』 同前。
- (12) 『毎日新聞』 同前。後述のように建設国債・赤字国債に制度として借換えが認められていることに対比して国のこの言い分は、著しく公平を欠くものである。
- (13) 『毎日新聞』 同前。
- (14) 日本銀行行政支出研究会『財政収支のみかた―財政資金と国庫制度―』日本信用調査(株) 出版(一九八八年)二六ページ。
- (15) 本当の予算規模はこれら三つの会計に国・地方の特別会計を加えなければならないが、国を例にあげれば揮発油税や自動車重量税から財源が充当される道路整備特別会計などを除き、特別会計には一般財源からの繰り出し金が多く、この控除作業が複雑となるため、ここでは計算を単純にする意味でこれをあえて省いている。
- (16) もちろん、公共事業関係費の細目ごとに補助額を積み上げ積算する方法の方が正確な値が得られる。しかし、これは膨大な作業が必要となることから、ここでは推計法によった。
- (17) 新藤宗幸『財政破綻と税制改革』岩波書店(一九八九年)二九ページ。
- (18) 鈴木武雄『日本公債論』金融財政事情研究会(一九七六年)。
- (19) 大蔵省理財局国債課長中川雅治編『国債―流通・発行の現状と将来の課題』財団法人大蔵財務協会(一九九二年)一六ページ。
- (20) 中川雅治 同前 二七八ページ。
- (21) 中川雅治 同前 三ページ。
- (22) 中川雅治 同前 二七八ページ。
- (23) 東京の「雷おこし」、大阪の「泡栗おこし」、名古屋の「堀おこし」などと揶揄されている名古屋市政は、財政審の報告を今一度真摯に受けとめるべきである。
- (24) 国債整理基金を中心とする国債の元利払制度のことを「減債制度」と呼ぶ。しかし、少しも減らないどころか年々増えている「減債制度」とは何なのだろう。これほどの形容矛盾が他にあるだろうか。「増債制度」と名を変更すべきである。
- (25) 新藤宗幸 前掲書 二四〇ページ。

- (26) 『毎日新聞』中部本社版九四年三月二十四日付け朝刊一面。
- (27) この自治大臣またはその機関委任を受けた都道府県知事の許可制度に対しては、自治体が固有に持つ財政自主権（または財政自治権ともいう）の侵害にあたるという批判も強い。
- (28) 佐々木雅幸「地域開発と補助金」（宮本憲一編『補助金の政治経済学』五章朝日選書・一九九〇年）。
- (29) 和田八束「公共投資と地方財政の課題」（和田八束編著『地方分権化と地方財政』第二章日本評論社・一九九三年）。
- (30) その典型が、大阪府摂津市が厚生省を相手取って保育所の建設費の超過負担問題をめぐって提訴した、いわゆる「摂津訴訟」である。同訴訟に関しては、さしあたり宮本憲一前掲書序章を参照。
- (31) 新藤宗幸 前掲書 一一一ページ。
- (32) 九三年度版『地方財政白書』六〇ページ。
- (33) 大蔵省『財政金融月報』一九九三年七月号。
- (34) 『毎日新聞』中部本社版九四年四月一日付け朝刊九面。
- (35) 『週間朝日』九四年一月七—十四号 三五ページ。
- (36) 大蔵省『財政金融月報』同前 六〇ページ。
- (37) 『週間朝日』前掲記事 三二—三四。
- (38) グループKIKI『どうして郵貯がいけないの』北斗出版（一九九三年）一三三ページ。
- (39) 橋本徹・山本栄一・林宜嗣・中井英雄『基本財政学』有斐閣ブックス（一九九〇年）一三八ページ。
- (40) この点に関しては、例えば伊藤光晴「九〇年代不況は公共投資では救えない」、『世界』（一九九三年一月号）六八ページ以下を参照。
- (41) 『TIME』九三年八月三日号。
- (42) ロバート・B・ライシュ『ザ・ワーク・オブ・ネーションズ』中谷巖訳、ダイヤモンド社（一九九一年）。
- (43) H・フィギー・Jr『一九九五年合衆国破産』竹村健一訳、クレスト社（一九九三）。
- (44) エイブ・デーヴィッド「日本の世界経済戦略とオーストリア」G・マコーマック他編『共生時代の日本とオーストリア』明石書店（一九九三年）所収。なお、エイブ・デーヴィッドは、オーストラリアの建設労働者（鳶職）出身の経済評論家と

して同国では有名である。

- (45) 暉峻淑子『豊さとは何か』岩波新書（一九八九）一七二。
- (46) 経済企画庁『経済白書』平成三年版、大蔵省印刷局（一九九二）一六五。
- (47) 前田邦夫『週間ダイヤモンド』九三年九月二五日号。
- (48) 北沢栄「不良債権いまや七〇兆円に迫る」、『エコノミスト』一九九三年一月八日。

追記 隠れ国債総額を最終的に七五兆円と見積った根拠は『日本経済新聞』一九九四年九月七日号の「迷走 財政改革⑤」による。