

行財政改革と会計検査院*

—都市基盤整備公団の財務構造分析から—

金子 憲**

(東京大学大学院経済学研究科博士課程)

1. はじめに (研究の目的)

財政再建の一環として小泉首相が掲げた特殊法人改革に関し、財政制度等審議会の財政投融资分科会は、2001年6月、財政投融资の実施機関である公団・公庫など特殊法人の『政策コスト分析』を公表した。それによると各機関が現在の事業を継続した場合、今後その事業の実施に伴い国（一般会計等）から投入される国民負担額が総計11兆2657億円に上ると試算されている。例えば、国民負担額が最大となる日本道路公団では、計画中の事業がすべて終了するまでの51年間に3兆4615億円が必要とされている。その他、石油公団では21年間に1兆8242億円、都市基盤整備公団では80年間に1兆2342億円、本州四国連絡橋公団では54年間に6306億円、が必要とされている。個別の特殊法人自体のコストベネフィット、当該法人を間接的な政府の政策実施主体として設置し遂行している国家施策そのもののパフォーマンスは、現時点での単年度の財政支出だけを見ても評価できないので、将来にわたって財政が負担することになる出資金や補助金、利子補給金などの国民負担額を示した『政策コスト分析』の公表は、情報公開の観点から大変望ましいものである。

また、憲法90条で権限を定められ、内閣に対し独立の地位を有する会計検査院は、納税者である国民に代わって、専門的立場から政府や公団・公庫等の予算が正しく使われたかどうかを監視することを通じて、行政が適切に行われているかどうかをチェックし、毎年『決算検査報告』を作成し公表している。会計検査院の検査は、主に①法律や政令などの規定に照らして、予算の使い方に不正や違法がないか、②予算が経済合理性に照らして効率的かつ有効に使われているかどうかなどの観点から行われている。検査結果を公開する為に毎年作成される『決算検査報告』では、各省庁・機関に対して綿密で詳細な指摘がなされており、会計検査院がその定められた役割を存分に果していることが見て取れる。

行財政改革が国家的課題としてクローズアップされ、政府の活動の総点検が迫られている今こそ、財投機関の『政策コスト分析』と会計検査院の『決算検査報告』は、これからの国家の方向性を構想する上での議論に大きく資するはずのものであるが、これらの報告が十分に現実的論議に影響力を及ぼし得ている

*本稿は、2001年日本財政学会第58回大会での発表と、林健久東京大学名誉教授（現総務省地方財政審議会会長）との討論を基に作成したものである。

**1998年、東京大学法学部卒業。2000年、東京大学大学院経済学研究科修士課程修了、現在博士課程3年在学。日本財政学会に所属。財政学専攻。

かどうかは明らかではない。特に、全特殊法人を一律に廃止・民営化の方向で議論している現在の改革の流れを見ると、せっかく個別機関ごとに綿密に報告された『政策コスト分析』と『決算検査報告』が生かされていないのではないかと疑いは拭い切れない。

そこで本稿では、改革の対象となった特殊法人の1つである都市基盤整備公団（旧日本住宅公団。以下「公団」という。）を事例として取り上げ、財投機関の特殊な役割と構造を分析することを通じて、国家行政と特殊法人の関係を再検討したい。その過程で、会計検査院の機能と国家機構における位置づけをめぐる問題をも浮き彫りにすることを試みたい。

2. 戦後日本の住宅政策（公営・公団・公庫「3本柱」）

国家行政と特殊法人の関係を検討するにあたり、改革の対象となった特殊法人すべてをここで取り上げ、諸機関を一括して論じることは困難であるので、規模も大きく代表的な特殊法人の1つである都市基盤整備公団（旧日本住宅公団）を事例として取り上げ、国家の住宅政策との関連を見ていきたい。

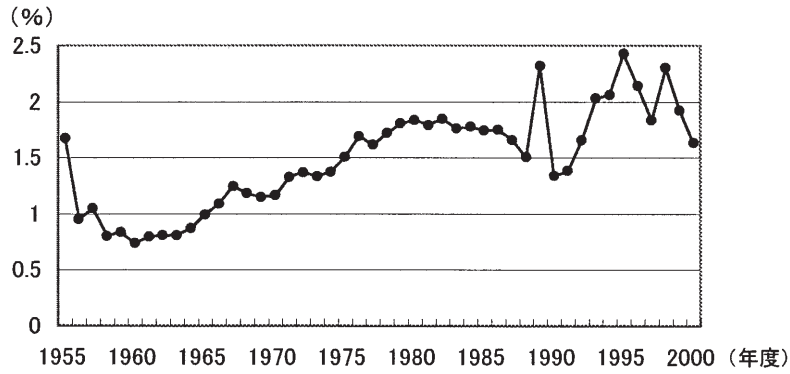
戦後日本では、戦災による住宅不足に加え、高度経済成長に伴う農村地域から大都市地域への人口移動により都市における住宅需要が増大しており、住宅政策は国家の重要な課題の1つであった。国家の住宅政策は、主に①公営住宅法（1951年）に基づき、地方公共団体が国からの補助金をうけて行なう公営賃貸住宅の建設、②日本住宅公団（1955年設立、現都市基盤整備公団）が財投資金のみならず民間資金を事業資金として行なう賃貸・分譲住宅の建設、③住宅金融公庫（1950年設立）による政策金融、を3本の柱として実施されてきた。公営住宅の入居資格には所得の上制限が付されており、低所得層向けの施策として最も可視的・直接的な住宅福祉であるのに対して、公団住宅・公庫による政策金融には所得の下制限が付されており、中所得層向けの施策であるが、これらもまた間接的な住宅福祉として政策的に実施されたものである。

公営住宅は、国の一般会計から補助金を受けた地方公共団体が直接建設するもので、その家賃は建設原価から補助金額を控除して算出される。建設費に対する国庫補助の割合は、1996年の法改正まで第1種公営住宅で2分の1、第2種公営住宅では3分の2となっていた。これは当然ながら家賃の低廉化を図ったもので、低所得者層の社会福祉の増進に寄与したが、この方法では国家財政と地方財政の負担が大きくなり、実施規模には限界がある。

そこで、限られた国家・地方財政の制約の中で、財政資金の不足分を民間資金を活用し補うことによって住宅建設を推進しようと発想されたのが住宅金融公庫、および日本住宅公団である。公庫は、自己資金だけでは持家を取得することが困難な人々を補助し良質な（一定以上の面積を有する高規格な）住宅建設を推進すること、また公団は財政投融资からの借入れのみならず生命保険会社などの民間資金を積極的に導入して、激増する大都市地域におけるホワイトカラー層に大量の住宅を供給することを、それぞれ主な役割とした。

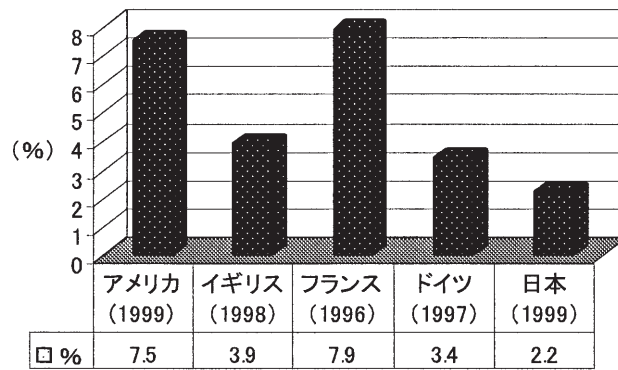
予算面から日本の住宅政策をみると、国の一般会計歳出に占める住宅対策費の財政支出の割合は約1～2%（図1参照）である。そして、住宅対策費と住宅関係減免税額を合わせた住宅関連予算の歳出に占める割合を国際比較してみると、日本は欧米主要国の2分の1から3分の1程度の低水準となっている（図2参照）。しかしこれとは対照的に図3より、財政投融资の用途別分類の推移では、住宅への資金配分が大きな割合を占めていることが分かる。

図1 一般会計歳出に占める住宅対策費の割合



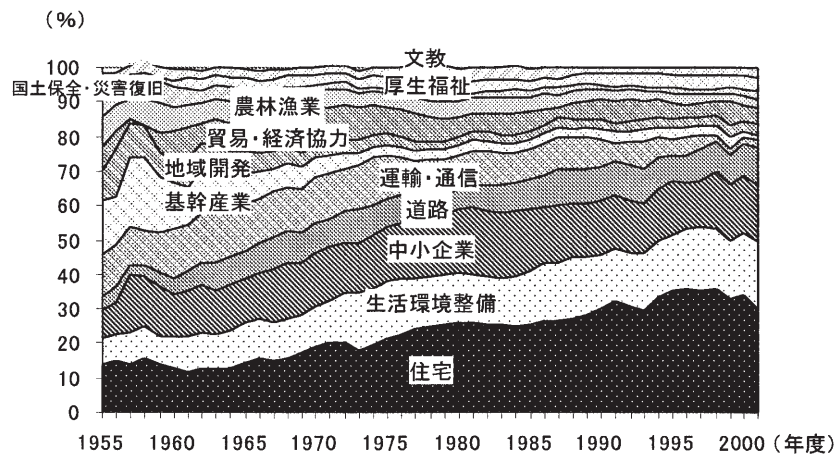
(注) 補正予算後の数値である。
 (出所) 財務省(2001)を基に筆者作成。

図2 欧米主要国の住宅関係予算の割合



(出所) 国土交通省住宅局住宅政策課(2001) P170を基に筆者作成。

図3 財政投融资の用途別割合の推移



(出所) 大蔵省『財政金融統計月報』各号を基に筆者作成。

このように、日本の住宅政策は一般会計からの財政支出よりも、むしろ財投資金に依存しつつ行われてきたのであるが、こうした一般会計と財政投融资の関係について、公団の財務構造を基に考察したい。

3. 公団の財務構造の特徴 (1) 元利均等回収

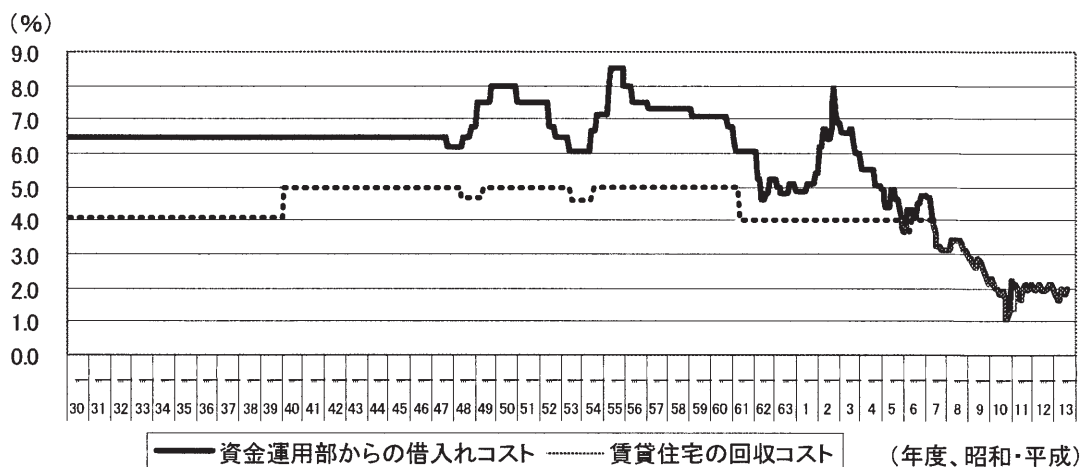
公団は財投資金・民間資金といった有償資金を活用して賃貸・分譲住宅の建設ならびに宅地造成等の事業を展開しているが、その建設コストは原価主義に基づき賃貸住宅の場合は70年の元利均等を前提とした家賃収入により回収し、分譲住宅の場合は20年間の割賦分譲による収入によって回収する。日本住宅公団法施行規則（1955年）第9条によると、公団賃貸住宅の家賃は、賃貸住宅の建設に要する費用を、償却期間中（耐火構造70年）、利率年5%以下で毎年元利均等に償却するものとして算出した額に修繕費、管理事務費、地代相当額、公租公課等の諸費用を加えたものの月割額を基準として定めることとなっている。このように、建設に要する費用を70年という長期間にわたり、年利率5%以下という低利で償却することによって政策的に家賃の低廉化が図られ、中所得者層に対する適正な家賃での住宅供給が可能となるのである。

ここで公団の資金調達コストに重要な影響を及ぼす財投金利と、公団が居住者から家賃収入として付す回収金利の推移を見ると、図4のように、回収金利は財投からの借入金利よりも政策的に低く設定されている。こうして家賃が低廉化されることとなるのであるが、その利子収支差損を補填するために国の一般会計から利子補給金が繰り入れられている（図5参照）。つまり、間接的ながら、公団住宅居住者の負担が国の一般会計からの補助により軽減されているわけである。

このような財務構造の下で、国家の住宅政策の一翼を担いつつ公団は事業を展開しているのであるが、ここでは事業資金として公団が100万円の有利子負債を借入れて賃貸住宅を建設し、その建設コストを年利4.1%の回収金利を付して居住者からの家賃収入として70年間にわたって回収する公団設立時のモデルを基に、公団賃貸住宅の元利均等による家賃算出の仕組みを検討してみよう。

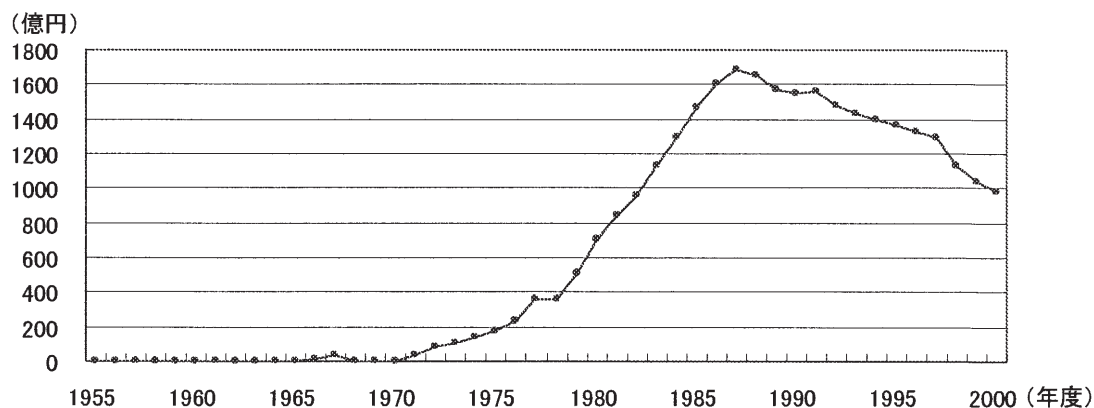
公団が家賃から回収する金利は年利4.1%であるが、公団は借入先からの有利子負債の償還を半年ごとに行うので、年利は年2回の半年賦で2.05%となり、償還回数は全部で年2回×70年の計140回となる。

図4 財投金利と公団賃貸住宅の回収コスト（金利）の推移



(出所) 公団の原資料を基に筆者作成。

図5 利子補給金の推移



(出所) 公団の各事業年度の『財務諸表』を基に作成。

元利均等計算から1回あたりの元利合計額を求めてみると21,771円となり、この21,771円が、70年間140回にわたる毎回の元利合計の償還額である。

次に、元利合計額の内訳を見てみると、1回目の利払い額は100万円×2.05%で20,500円であるから、元金の償還額は21,771円（1回当たりの元利合計額）－20,500円（利息）＝1,271円（回収元金）となる。同様に、2回目の利払い額は（100万円－1,271円）×2.05%＝20,473円で、元金の償還額は、21,771円（1回当たりの元利合計額）－20,473円（利息）＝1,298円（回収元金）となる。以下、140回目まで同様に計算した結果が表1である。

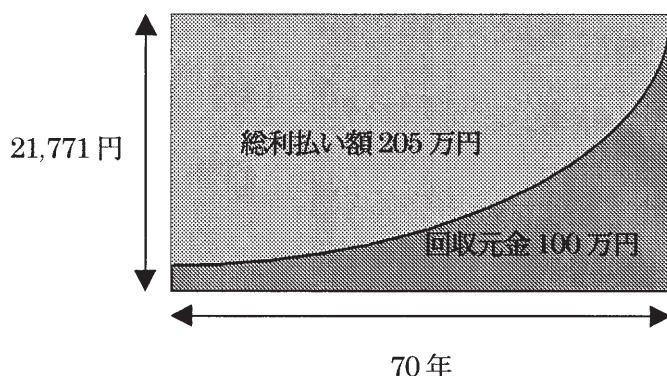
これを図示すると図6のように縦軸が21,771円で、横軸が70年の長方形となり、元金回収部分が100万円なのに対し、総利払額の部分が約205万円で、総返済額が約305万円となる。

表1 100万円の原価を70年（年利4.1%）元利均等回収する場合のモデル（単位：円）

回数	回収元金	利息	元利合計	償還後元金
0	(A)	(B)	(A)+(B)	1,000,000
1	1,271	20,500	21,771	998,729
2	1,298	20,474	21,771	997,431
10	1,526	20,245	21,771	986,046
20	1,870	19,902	21,771	968,953
30	2,290	19,481	21,771	948,014
40	2,805	18,966	21,771	922,363
50	3,436	18,335	21,771	890,940
60	4,209	17,562	21,771	852,450
70	5,157	16,614	21,771	805,299
80	6,317	15,454	21,771	747,540
90	7,738	14,033	21,771	676,786
100	9,479	12,292	21,771	590,115
110	11,612	10,159	21,771	483,944
120	14,225	7,546	21,771	353,885
130	17,425	4,346	21,771	194,566
140	21,346	425	21,771	原価回収

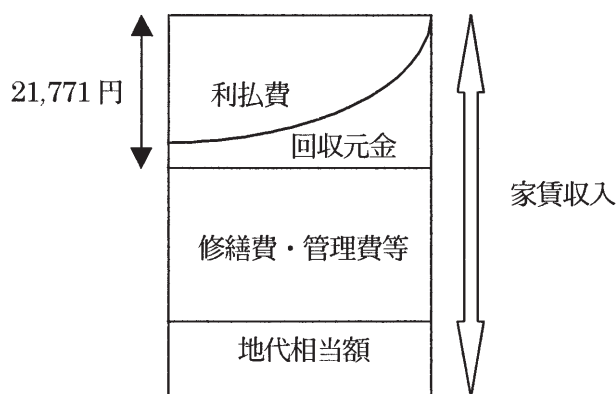
(出所) 都市基盤整備公団の協力を得て筆者が試算したものである。

図6 元利均等の原価回収モデル



この表1で算出した元利合計額の21,771円に、修繕費や管理費を上積みして公団賃貸住宅の家賃は算出されるが、それを図示すると図7のようになる。

図7 元利均等の原価回収モデルに基づく家賃



ちなみに、公団が家賃から回収する金利が年利4.1%の場合は、毎回の元利合計の回収額は21,771円であったが、この回収金利を変化させた場合、毎回の元利合計の回収額がどのように変化するかを試算してみると次の表2のようになり、わずかな金利の変化で、家賃に大きな影響が生じることが分かる。実際、公団による政策的な金利抑制により、公団賃貸居住者の負担は大きく軽減されてきたのである。¹⁾

1) 昭和46年10月25日の第8回資金運用審議会・速記録(説明会)の以下の建設省住宅局調査官の発言では、公団賃貸住宅の家賃の低廉化のためにその資金コストを5%から4%へ引き下げるのが切実に要望され、それにより家賃が13ないし14%低下するというところから、わずかな金利の変化で、居住者の負担が大幅に低減されることが分かる。

建設省住宅局調査官「賃貸住宅の資金コストは現在5%でございます。融資は5%で家賃計算をしてお貸ししております。…家賃を抑えようと思えば外へ出なければならぬ、遠くへ出ていきますと、通勤等の問題が多くなる。…この資金コストの5%というものを賃貸住宅につきましては4%にさせていただきたい、かような要求をしております。これによりまして家賃は13ないし14%の低下をはかり得る。公団の発足当初は資金コストが4.1%ございました。5%を4%にというところをひとつ重点的に予算で要求をさせていただきたい、かように考えておる次第でございます。」大蔵省理財局編(1971年)

表2 回収金利と毎回の元利合計の回収額の関係

100万円の原価を70年（年利2.0%）元利均等回収する場合⇒毎回の元利合計の回収額は、13,303円（21,771円の約0.6倍）
100万円の原価を70年（年利3.0%）元利均等回収する場合⇒毎回の元利合計の回収額は、17,131円（21,771円の約0.8倍）
100万円の原価を70年（年利4.1%）元利均等回収する場合⇒毎回の元利合計の回収額は、21,771円
100万円の原価を70年（年利5.0%）元利均等回収する場合⇒毎回の元利合計の回収額は、25,814円（21,771円の約1.2倍）
100万円の原価を70年（年利6.5%）元利均等回収する場合⇒毎回の元利合計の回収額は、32,873円（21,771円の約1.5倍）

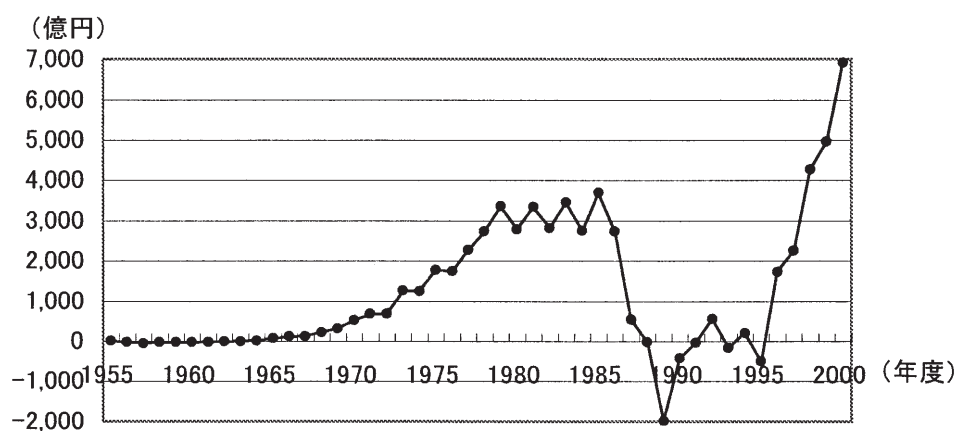
4. 公団の財務構造の特徴 (2) 資金繰り資金

公団は70年にも及ぶ元利均等を前提とした原価の回収モデルによって、家賃を政策的に低廉化させつつ、長期間かけて建設コストを回収していくのであるが、この長期間にわたる事業を相対的に短い期間の資金調達で賄わなければならないため、資金調達と資金運用の期間のギャップが生じることとなっている。具体的には、原価回収が70年間にも及ぶ一方で、借入金の償還期限は7年（民間の生命保険会社等からの借入れの場合）～30年（財投資金の場合）となっており、その両者の期間の乖離が生じているのである。

この結果公団は、元利均等償還に基づく約定の回収金だけでは財投や民間からの借入金の償還額を確保できないため、いわゆる資金繰りのために新規に必要な事業資金以上の借入金の計上をせざるを得なくなる。つまり、70年の元利均等の原価回収に見合う借入条件の資金が存在しないため、元利償還に必要な財源として資金繰り資金が必然的に生じてくるのであるが、これについては当然新たな財投資金等の借入れによって賄われるほかはない。

この資金繰り資金のデータを公団は公開していないので、資金繰り資金とは借換資金であると理解した上で、公団の各事業年度の『業務年報』から公団の資金収支実績を基にキャッシュフローを表した収入と支出の内訳を詳細に検討し、資金繰り資金の算出を試みたものが次の図8である。²⁾

図8 資金繰り資金



(出所) 各事業年度版の『業務年報』を基に作成。

2) 公団の業務収入と政府からの利子補給金の合計額から、事業を継続するためのランニングコストとしての管理費及び利払額を除いたものが償還原資となるので、その償還原資額と実際の償還額との差を資金繰り資金（借換資金）と見なした。

しかも両者の期間の齟齬は、借換え時の金利変動というリスクを伴うこととなる。公団の事業は長期間に及ぶため、その金利変動の影響も長期に及ぶこととなり、また年度ごとの住宅建設戸数の多少とも関わるため、金利の変動という要素だけが直ちに財務状況の趨勢を決定してしまうわけではないが、通常、一般会計から公団への利子補給金の繰入れ額は金利の上昇局面では増加し、逆に金利の低下局面では減少することとなる。³⁾

このように、原価の回収期間と借入金の償還期間の齟齬のために、まず資金繰り資金が発生し、さらに償却期間中の回収金利よりも高い借入金利の時には、必然的に利子収支差損が発生せざるを得ない構造の上に公団は業務を行なっている。その利子収支差損分は一般会計から利子補給金で補填されていたのであるが、そのことは逆に、公団が福祉政策の実施機関として機能していることを、表している。償還が不確実な、または極めて長期にわたる、リスクの多い投資事業に民間企業が参入する可能性は小さく、また実際逆ざやを発生させて一般会計から利子補給金等が繰り入れられていることから、公団が民業補完と福祉政策の役割を担っていることは明らかである。

5. 公団と住宅政策

以上のような、公団への一般会計からの利子補給金の繰入れは、国家が財政投融资の実施機関としての公団を活用し、その事業実施に伴う長期償還の負担を、一般会計からの利子補給金により長期間にわたり支出を均等化しながら支援したことを意味する。戦後、国家の様々な政策課題が山積する中で、しかもそれら全てを実現するには必ずしも潤沢とはいえなかった財政事情の中では、一般会計の単年度の支出は極力低く抑える必要があったことから、財投に依存するのは止むを得ない事であったが、民間資金をも活用することで大規模な社会政策を展開し得たこの手法は、単に止むを得ないものというよりは、国家の施策を遂行する上で大変効率的で効果的な手法でもあったのである。

一般会計の財源に限りがあり、しかも社会資本としての住宅の整備が大きく立遅れていた戦後の日本にとっては、苦肉の策として財投を活用し、公団に住宅福祉を担わせることで、政府の当初の財政支出の負担は軽減され、相対的に「小さな政府」の下で、社会資本としての住宅建設・住宅基盤の整備や国民生活の質の向上など住宅福祉の増進を図ることが可能となったのである。

建設初年度に大規模な財政支出が必要となる公営住宅の建設と比べ、財政投融资を活用し一般会計からの利子補給という形態を取ることによって、政策的に住宅建設を後押しするこの手法は、一般会計からの財政負担は伴うにしても相対的には租税負担の上昇を抑えつつ、結果的にいかに多くの住宅を早期に供給し得たかということ、即ちいかに住宅福祉を増進させ国民生活の質の向上に寄与したかということは、もっと注目されて良いことである。

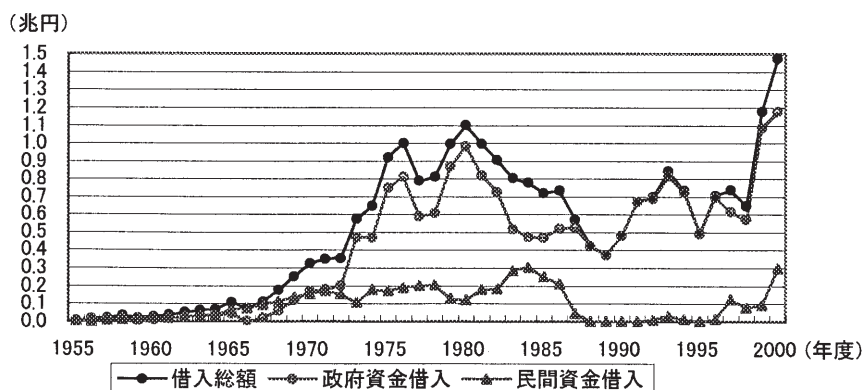
3) 平成13年度の『政策コスト分析』では、金利や事業収入が変化した場合の国民負担の変動を試算している。それによると、都市基盤整備公団の場合、金利が1%上昇すると80年間に1兆2342億円だった国民負担額が6548億円増加し1兆8890億円となる。このように、財投機関は大きな金利・事業リスクを抱え、金利が上昇した場合や収入が前提条件より減少した場合など経営条件のわずかな変化で、将来の一般会計からの財政負担額が急増する可能性をはらんだ構造の下で事業を展開している。それは、民間企業では参入することが困難な長期にわたるリスクの多い事業を公団が民業補完の役割を担いつつ手がけていることだと理解できよう。

6. 公団の財務状況とその評価

以上見てきたように、国家の福祉政策の実施機関としての役割をも担わされた公団は、業務を継続するだけでその構造上、必然的に赤字を生み出す構造となっており、実際にそうして潜在的な赤字を膨張させてきたが、それ以外の要因による収益構造の悪化もいくつか認められる。

「必然的」ではない収益悪化の原因の1つは、公団が財投資金の投入先として本来の役割を逸脱した形で利用されたことである。1971年のニクソンショックや1973年のオイル・ショックを経て迎えた深刻な不況期には、従来よりはるかにマクロ経済政策を意識した財政政策の運営が求められ、公団もその重要な一環として財政投融资からの資金を大量に導入しつつ公的部門の資本形成の一翼を担うべく事業規模を拡大することとなった（図9参照）。住宅の建設・供給が、公的部門の資本形成を通してのマクロ経済政策の重要な手段として、景気浮揚のための有力な手段と見なされるようになったのである。

図9 政府資金・民間資金の借入額と借入総額の推移



(出所) 公団の各事業年度の『財務諸表』を基に作成。

一般に財投は、一般会計で抑えられた公共事業など財政支出の肩代わりをしてきた面があり、例えば1983年度から5年連続で一般歳出の伸びをゼロないしマイナスに抑えた間も、財投の計画額はほぼ一貫して増え続けた。1990年代前半頃のいわゆるバブル崩壊後の景気対策でも財投が安易に増額された。公団に関して言えば、1980年代以降に住宅供給が一定水準に達し、公団の役割が社会的に疑問視され始めた後も、郊外の大規模住宅団地造成などが続行されており、こうした所にも景気浮揚策としての国策の影響が見える。郵貯などを原資とする膨大な資金運用部資金を何とか運用しなければならなかったという大蔵省の意向があったとする指摘もある。

こうした財投のあり方は、財投資金の運用先である公団や公庫などの「財投機関」の経営悪化により、いずれは一般会計で負担せざるを得なくなる隠れた損失・赤字をいたずらに膨らませ、財政の規律を失わせる、問題の多いものであった。

もっとも、一般会計の財源に限りがあり、社会資本整備が大きく遅れていた日本にとっては、財投は一般会計の歳出を当面は少なく済ませながら様々な事業を行う必要不可欠な制度であり、それが是か非かというような判断をしている時間的な余裕がなかったという側面もあるため、一概に否定的に論じられるべ

きものではない、というのもまた事実である。

「福祉政策なのだから、構造上必然であった」としては片付けられないもう1つの収益悪化とは、公団自体の組織としての失策である。住宅需要の質・量・時期の見通しがはずれたため、大量に行った先行投資が回収できなくなったという事例を典型として、様々な失策ないしは、非効率性が公団の業務史上に散見される。会計検査院による厳しいメスが入られるのも、まさにこうした点についてである。例えば、『昭和50年度決算検査報告』では、公団が住宅等建設用地又は宅地造成用地として取得した土地のうち、長期間使用できないと見込まれるものが1586万㎡（取得価額971億7976万円）余もあることが指摘されているし、『昭和55年度決算検査報告』では、「新築空き家」、「長期空き家」等が合計で34,849戸（建設費にして4228億1311万円余）に上り、収入減と保守管理費負担がかさんでいると批判されている。⁴⁾平成2年と平成10年度の『決算検査報告』ではさらに、更地の利活用に関して事例を参照しながら住宅建設計画全体の変更および駐車場用地等への転用など、具体的な提言にまで踏み込んだ改善勧告が、公団に対して出されている。

7. 会計検査院による検査・報告とその位置づけ

このように、会計検査院は公団の諸業務のうち失策・無駄があり改善を期すべきものを的確に指摘しており、逆に公団の、福祉実施主体として必然的に生ずる構造赤字等については言及していないことから、会計検査院が公団の国家政策に於ける位置づけ、及び公団の財務構造を正確に把握した上で検査・報告を行っていることが明らかである。

ところが、昨今の特殊法人改革論議を見る限り、こうした分別的な議論は殆ど行われておらず、行革に携わる政府関係者や一般有識者が、公団の実態を十分に把握しているようには思われぬ。公団がその性質上必然的に生み出す「構造的な赤字」と、公団自体の主体的な決定・事業展開の中で生じた「失策による無駄」が混同され、公団は「構造的に」「無駄である」という議論にすりかえられてしまっている。この背後にさらに、主体が国家政策であるのか公団であるのかも曖昧な天下り問題などが否定的な感情とともに絡みつき、いよいよ問題が不分明になっている。

つまり、せっかく会計検査院が詳細かつ分別的に問題構造を解明・分析しても意思決定の現場ではそれが「公団の無駄」の一言に誤って要約されてしまい、全く参照されないままになってしまっているのである。これでは、いかにも残念であると言わざるを得ない。

こうした状況を改善する為には、会計検査院の権能の強化が是非とも望まれる。そもそも、会計検査院の機能と権限は憲法90条及び会計検査院法により定められており、その検査・報告対象は、①会計検査院法第29条第3号を根拠とした「法律・政令若しくは予算に違反し又は不当と認められた事項の有無」という合規性に関わる事項、②会計検査院法第34条又は36条の規定による改善の意見表示・処置要求事項、③会計検査院の指摘に基づき当局において改善の処置を講じた事項、といった経済性・効率性・有効性に関わる事項にとどまらず、④特に掲記を要すると認めた事項、⑤国会から要請を受けた事項及び特定検査対象に関する検査状況といった事項、など政策の有効性に関わる事項にまで及んでおり、制度的には既に十

4) 会計検査院は予算の執行が正確で法令に反していないかという面だけでなく、効率的で事業が狙いどおりの効果をもたらしているかどうかなどについての検査へその重点を徐々に移していつているが、それは政策の内容の吟味にもつながるために抵抗はあろうが、検査結果が次の予算編成で生かされるためにも政策や制度に踏み込んだ検査が期待されよう。その意味で、本文のような点を会計検査院が指摘したことは大いに評価できるといえよう。

分に強い権能を有しているが、現実には政策のあり方全般にまで踏み込んだ検査報告はなされておらず、大半は個別の問題の断片的な指摘にとどまっている。そして、これがために例えば公団という組織の全体像について一般の研究者が検査報告から伺い知ることが出来ず、早急で非生産的な改革論議が起きることとなっている。

しかし、このことの原因を会計検査院の怠慢や機能不全に帰そうとするような見解には、同調することはできない。なぜならば、会計検査院はその最も本来的な職務から優先的に（上記の①⇒⑤の順）着手し確実に役割を果たしているのであり、その業務の内容がより政策に踏み込んだものへ拡張されていかないのは、会計検査院側の問題ではなく、むしろ会計検査院を位置付ける制度の側の問題であると捉えるべきだからである。具体的に言うならば、例えば検査報告の「意見表示・処置要求」にどう対処するかというフイード・バックが、当該省庁・団体と会計検査院の相互連絡の中で確実に得られるシステム、等が確立していなければ、会計検査院の業務の成果は無駄になってしまう。名目上のみの権能ではなく、実質的な権能を付与し、会計検査院の業務がより直接的に評価され利用されるような制度こそが、いま必要なのである。

8. まとめ

本稿では、政府の目下の課題である特殊法人改革を再検討すべく、整理対象となった法人の1つである都市基盤整備公団を事例に、国家行財政と特殊法人の関係を検討してきた。公団の財務構造分析等から分かったことは、公団は決して一般に批判されているように無意味に赤字を垂れ流しているわけではなく、国家の住宅福祉政策を分担・実施しているその構造上必然的に生み出される赤字と、そうでない赤字（公団の失敗による損失）の両方があり、それらを分別的に論じなければ正確な議論はできない、ということであった。

特殊法人改革をめぐる論議は、これまでの所、もっぱら経済合理性、採算性の観点からのみ行われており、公団がその赤字体質ゆえに非難されているが、このような現在の議論のあり方は大変に偏ったものであると言わざるを得ない。公団の、国家福祉政策の実施主体としての機能は、純粋に民間に移転させることは明らかに不可能であり、それでも公団を廃止・民営化するというのであれば、そこには必ず日本の公共住宅政策はどうあるべきかという政策論議がなければならぬはずなのである。

こうした、国家と特殊法人の関わりを洗い直す作業の中で改めて浮き彫りになってきたのが、会計検査院をめぐる問題である。会計検査院による各法人の決算検査報告は、しばしば特殊法人の無駄・非効率等を指摘する報告として改革論議の傍証に利用されているが、それは会計検査院による詳細で綿密な個別調査・検証が十分に参照されているというより、むしろ大雑把に「特殊法人は無駄」とのイメージを流布させるためだけに使われているのではないかと疑われる面があり、必ずしもその本来期待される利用（検査結果の次年度予算編成への活用等）がなされているとは思われない。前節の繰り返しとなるが、会計検査院は福祉政策の担い手である公団に必然的に生じる構造赤字と、公団自身が批判されるべき失策による赤字を分別的に調査・記述しているにもかかわらず、決算検査報告を利用する論者・研究者はそれを単に「公団は無駄」との結論に圧縮してしまうのである。たとえ会計検査院が総力を結集して詳細に問題構造を分析した検査報告を作成したとしても、このような粗雑な議論の傍証に用いられているとすれば、それは会計検査院にとってのみならず、日本の政治・行政全体にとって大変不幸なことである。

このような事態を改善するために最も必要なことは、会計検査院の実質的な権能の強化－政策提言や決

算全体に踏み込んだ評価をする権限の強化等—であることも、前節に述べた通りである。その他にも、会計検査院を独立・中立部門ではなくアメリカ合衆国会計検査院（United States General Accounting Office：GAO）のように位置付け直して機能強化するような制度変革，あるいは各省庁の決算検査部門と連携して効率を向上させるような運用面の改革など，様々な可能性があり得るが，いずれにせよ会計検査院の存在意義を改めて再確認し，その業績の成果を政策に良く反映させていくことが現在の特殊法人改革論議のみならず，日本の行財政のゆくえにとって非常に重要であるということは，強調点を付して提言としたい次第である。

(参考文献)

- [1] 今井勝人「転機に立つ財政投融资」武田隆夫・林健久編『現代日本の財政金融Ⅲ』東京大学出版会，1986年。
- [2] 大蔵省編『財政金融統計月報』，各号。
- [3] 大蔵省理財局編「47年度財政投融资要求等について」『資金運用審議会議事録 昭和46年度』，1971年。
- [4] 会計検査院編『けんさいん』，1988年。
- [5] 会計検査院編『この10年のあゆみ（1980～1989）』，1990年。
- [6] 会計検査院編『決算と検査』，各年度版。
- [7] 会計検査院編『会計検査のあらまし』，各年度版。
- [8] 会計検査院編『決算検査報告』，各年度版。
- [9] 貝塚啓明「公企業と財政」岡野行秀・植草益編『日本の公企業』東京大学出版会，1983年。
- [10] 貝塚啓明「財政投融资」金本良嗣・宮島洋編『公共セクターの効率化』東京大学出版会，1991年。
- [11] 加藤栄一「公企業の『民営化』」武田隆夫・林健久編『現代日本の財政金融Ⅲ』東京大学出版会，1986年。
- [12] 河野惟隆『財政投融资と一般会計』お茶の水書房，1986年。
- [13] 河野惟隆『財政投融资の研究』税務経理協会，1993年。
- [14] 国土交通省住宅局住宅政策課編『住宅経済データ集（平成13年度版）』住宅産業新聞社，2001年。
- [15] 財務省編『財政統計』平成13年度版，2001年。
- [16] 財務省理財局編『財政投融资対象事業に関する政策コスト分析（平成13年度）』，2001年。
- [17] 財務省理財局編『財政投融资レポート2001』，2001年。
- [18] 住宅・都市整備公団編『住宅・都市整備公団業務年報』，各年度版。
- [19] 住宅・都市整備公団編『住宅・都市整備公団史』，2000年。
- [20] 日本住宅公団編『日本住宅公団10年史』，1965年。
- [21] 日本住宅公団編『日本住宅公団20年史』，1975年。
- [22] 日本住宅公団編『日本住宅公団史』，1981年。
- [23] 日本住宅公団編『日本住宅公団業務年報』，各年度版。
- [24] 日本住宅公団編『事業計画・予算・資金計画』，各年度版。
- [25] 日本住宅公団，住宅・都市整備公団，都市基盤整備公団編『財務諸表』，各年度版。
- [26] 日本住宅公団，住宅・都市整備公団，都市基盤整備公団編『決算報告書』，各年度版。
- [27] 林健久「金融自由化の下における公的金融のあり方」『金融』全国銀行協会連合会，1985年。
- [28] 林健久『福祉国家の財政学』有斐閣，1992年。

- [29] 林健久『財政学講義』東京大学出版会，1995年.
- [30] 宮島洋『財政再建の研究』有斐閣，1989年.
- [31] 宮島洋「予算編成と会計検査」『会計検査研究』，1992年.
- [32] 宮島洋「財政・財務からみた政府関係金融機関」『公的金融の現状と課題』金融調査研究会，1991年.
- [33] 宮島洋「一般会計予算と決算」金本良嗣・宮島洋編『公共セクターの効率化』東京大学出版会，1991年.
- [34] 宮島洋「政府関係金融機関の財政決算」『現代財政と公的金融－その仕組みと課題－』金融調査研究会，1994年.
- [35] 宮島洋「財政投融资の財政コスト」『公的金融の再構築』金融調査研究会，1999年.
- [36] 持田信樹「日本の会計検査院－検査活動の日米比較－」『会計検査研究』，1995年.
- [37] 森恒夫『現代日本型公企業の軌跡』ミネルヴァ書房，1992年.