

「生活優先型」財政と費用便益分析

—— PPBS の再評価と今日的課題 ——

柿 本 国 弘

はじめに

一 日本財政における PPBS の今日的意義

- (1) 予算の優先順位の確定
- (2) 最大効果論あるいは「ムダの排除」論としての
費用便益分析
- (3) 代替案の絶えざる用意

二 米(コメ)対策費と PPBS

- (1) ピーナツプログラムの事例
- (2) 米(コメ)対策費と PPBS
- (3) 農業補助金におけるムダの排除

三 公共事業と PPBS

- (1) 予算配分の硬直化と課題
- (2) 公共事業におけるムダの排除

む す び

はじめに

「財政再建」とりくみの中で赤字(特例)国債から脱却した反面、公共事業、教育などの分野ではゼロシーリング(予算伸び率ゼロ)による事業停滞に陥ってきたのが1980年代の日本財政の姿であった。公共事業がここ10年来停滞する中で、日米経済摩擦打開の一方途として、日米構造協議による公共事業が、1991年から10年間に430兆円の規模で実施されることになっている。一国の公共事業の規模やあり方が、国際協議の対象となるグローバル化

時代となったのである。そのさい米国側から強調されたのは内需拡大、生活基盤型公共事業の不足ということであった。確かに、そして言われるまでもなく日本は、高度経済成長以来の大企業・生産者第一主義の中で消費者優先、生活基盤優先型の公共事業は圧迫されぎみだったということは、昔から多く指摘されてきたところである。米国側に言われるまでもなく消費者優先、「生活優先型」財政は「第一期財政再建期」を終えた1990年代においては待たなしの課題になっていると言うべきである。

ところで、この公共事業をみるとここ10年、さらには20年来、その省庁別配分比率は全くと言っていいほどに変わっていないのである。すなわち第三節の表5のように、1981(昭和56)年度と1990(平成2)年度の一般会計による各省庁別公共事業費のそれぞれの配分比率をみると、建設省は68.2%と68.2%、農水省は21.9%と22.1%、運輸省は6.2%と6.3%、通産省は0.3%と0.2%、厚生省3.1%と3.1%、国土庁0.2%と0.2%、といったようにおどろくほど変化していないことがわかる。このような公共事業における予算配分比率の固定化は、日本の歳出構造が総花的で無難型ではあるが、反面、機能性、流動性を欠いた「非効率」的性格のものに陥っていることを窺わせよう。これにかんして日本の予算編成の行なわれ方について次のような指摘がなされている。

「日本の予算編成は、春闘の賃上げ交渉に似ている。春闘では、労働組合側がその年の要求基準を決めて交渉に臨む。そこでは各企業ごとの業績や人員確保の緊急度よりも、産業界、あるいは業界単位での横並びが優先される。概算要求基準の設定で始まる予算編成にも、同様の発想が組み込まれている。どの事業に重点を置くかという政策的優先度よりも、各省庁の横並びや過去の実績がものをいう。」¹⁾

国際化の圧力の中でODAが世界第一位となりはしたが、先進工業国では米国とともに高い国債累積に陥っている日本にとって、また経済大国と「生活中進国」のギャップが国際的批判的的になり続けている中で、限られた財

源で「生活優先型」予算に切り替えるには、こうした横並び一線、硬直的固定化方式に一定の変更を迫ることも考えねばならないだろう。そのためには公共事業だけでなく予算配分全体の優先順位をたえず問い質し、また同じ公共事業、国土整備事業であっても、当面の国家、公共目標の重点を優先的に実現する方途、換言すれば、過去に重要であっても今日ではそうでないものや、ムダに近いような予算を省くことを恐れずに検討することがとくに必要となっていると言えよう。中央集権性のきわ立って強い日本財政のもとで、また1980年代以後の財政再建の中で省庁別公共事業構成の硬直化がいっそう進んでいることを考えれば、生活基盤を重視した（生産者優先型でない）重点的、効率的財政のあり方が待たなしに追求される必要がある。

じつは、こうした重点型、効率型予算配分のあり方、考え方は典型的にはすでにずっと以前（1960年代半ば）に、米国において事業別予算制度として提起されていたものである。事業別予算制度（performance budget）、さらにその発展形態としてのPPBS（planning programming budgeting system）として知られたものである。しかし発端元の米国においても、またいち早くその検討を始めた日本においても、PPBSは一部（米国の軍事予算）を除いて十分に適用されることがなかった、と言われている。本稿では、来世紀をまぢかにひかえた日本の財政にとって、上述のような理由からPPBS的方法が、ある面で大きな妥当性をもっている、この意味で再検討の必要性があると考ええる立場から、その意義を改めて確認するとともに、経費面における若干の代表的事例をとおして、今日の我が国が求められている「生活優先型」あるいは「生活大国化型」財政のあり方を追求しようとするものである。ここで「生活優先型」財政とは、さし当り歳出面に限定してのことであり、歳入構造は別途のことだと限定しておきたい。

一 日本財政における PPBS の今日的意義

いわゆる独占段階あるいは混合経済体制、国家独占資本主義体制下における経済・政治矛盾の拡大、国家、財政機能の拡大・複雑化²⁾にもなっていて、近代的予算制度や議会による官僚、財政のコントロールが不十分化することは避けられない。これに対していくつかの予算制度改革が試みられることになる。一般会計、特別会計だけでなく政府部門全体にわたる新たな財政コントロールや、たんなる「安価な政府」論にもとづく支出抑制や不正・不法の防止策に留まらない経済効率の点から生産的、効率的財政運営をとり入れる方法、あるいは国家、財政の多様化に対応する行政府の会計責任を明確化した新しい財政コントロール、さらには官庁方式の特質である現金主義、単式簿記の他に発生主義、複式簿記方式をとり入れる方法、等々である³⁾。

こうした予算制度改革の試みとして、米国の代表的な事例に、1949年のフーバー委員会提示になる事業別予算制度がある。それは、行政組織別に編成、執行される伝統的予算制度を、政府活動の機能別予算方式へと改めようとするものである。この方式は政府活動を機能別に区分し、さらにその区分したものをいくつかの事業計画に分け、さらにこの事業計画を作業計画に細分するというように三段階に区分することを特徴とする。事業の実際の実行に当たっては、費用便益分析の手法をとる、というものであった⁴⁾。

本稿でとりあげる PPB あるいは PPBS とは、上述の事業別予算制度のさらなる発展形態とされるもので、直訳すれば「基本計画（プランニング）、任務別計画（プログラミング）、予算編成システム（バッジエティング・システム）」⁵⁾といった意味になる。ここに言う PPB と PPBS の意味は全く同じであるが、一般に「システム」は「人」とならんで社会動向の決定的要因であることを考えて、本稿では PPBS の略語を統一的に用いることにしたい。

PPBS は大きく言って次のような二つのねらいがあると説明されている。

第一は、諸政策目的をその相互関連において体系づけ、優先順位を明らかにすることである。第二は、目的達成のための多くの手段を、費用と便益の両面において比較評価し、最も効率的な手段の組合せを明示することである⁶⁾。

以下本稿で扱う PPBS のねらいと概要を、簡単な事例と代表的論者の具体的説明を紹介することによって改めて確認しておきたい。PPBS 論提起の時期からすれば今さらとの感も抱くが、研究事例⁷⁾などとも合せて、意外に言及されることが少なかったのでは、との思いもあるので。

さて、たとえばいま我々は、「家計」という事業（営み）の当面の「目的」を考えてみることにしよう。どの家庭でも長期的な家計目標をもっているにちがいない。そうすれば、たとえば「家をもつこと」、「子供を大学に入れること」、「自動車をもつこと」などの目標を想定しうる。資金その他の事情を考えて特定の目標、たとえば「家をもつ」ことを基本目標にするとしよう。そこで次には、ではどのような家をもつかということが問題となり、① 建売り住宅を買う、② 共同住宅の一室を買う、③ 古家を買う、などの案が出されることになる。その決め手として経費、住み心地、通勤通学の便、などの評価基準を考えて最も有利なケース、たとえば①を決定することになるだろう。そうすれば「家をもつ」というねらい、事業は家計の基本目標（プランニング）であり、その方途としての① 建売り住宅を買うというのは任務別計画（プログラミング）であり、それらを導いたところのできるだけ安い費用ですぐれた買い物というのは、そのための予算編成システム（バッジエティング・システム）ということになる。できるだけ「安い費用でよい買い物」をすることは、費用便益分析（cost-benefit analysis）の結果よくわかることである⁸⁾。この「費用便益分析」を別の例、たとえばある水資源開発事業を国（地方自治体）が行なうことをとってみよう。100 単位の費用（コスト）を投じて、仮にそれが結果する（産出する）水の利用や電力の便益単位が（数値的に算出されうるとして）120 よりも 150 の方が、さらに 200 となる方が有利で

あることは言うまでもない。投ずる費用はできるだけ小さく、生ずる便益はできるだけ大きくなるように、またそのためには同じ水資源開発であっても、たとえば上流山村を水没させてでもダムを造る方式でやるのがよいか、下流に河口堰を設けてやるのがよいか、手段を比較（代替）することによって便益が最大（コストが最小）となる方法を選ぶ必要がある。

また、たとえば「保健」といった広範な内容をもつカテゴリーをとってみよう。そうすればサブカテゴリーは、(1) 保健資源の開発、(2) 保健問題の予防と制御があり、さらに(2)は、① 知恵遅れの子供対策、② 放射能障害対策、③ 大気汚染対策、のいずれのプログラム・エレメントに該当するものであるかを判定することになる。

ただし、結果が金銭や価格で表示しえないなら（その場合が多い）、「有効度」とか「有用度」といった結果を想定し、その大きさを「便益」を想定しえないことはないであろう。しかし上流山村を水没させることの損失度や洪水を防止することの便益度を、また大気汚染防止効果の便益度を数値で表現することは困難かほとんど不可能だとも考えられよう。三つの例「家をもつ」、「水資源開発」、「保健」は基本目標・カテゴリーであり、そのためのそれぞれの具体的方法がサブカテゴリーあるいは代替案ということになる。代替案のいずれを選ぶかは費用便益分析をまわって便益（有効度）の最大のものが当然に選ばれる。便益に対する費用の割合（それは一般的には数式で示される）が最大のものが言うまでもなく選びうる最良の案ということになる。

次に以上のような事例の理論的うらづけを若干紹介しておこう。先には PPBS は二つのねらいをもつと指摘されていたが、改めて論者たちの言うところを整理すれば、相互に関連しつつも独自の意義をもつ内容として、次の三点が主張されている（上述二つのまとめと事実上変らない）ことを確認する。

(1) 予算の優先順位の確定

第一は、基本目標または予算項目（事業内容）の優先度の確定ということである。これはあらゆる PPBS 論が「事業目標、目的の明確化」をまず強調することからして明らかである。PPBS 論提起の代表論者の一人であるシュルツは次のようにのべている。

「予算の主要な役割を、次の三つに区分することができる。『資金統制』……。『管理統制』……。『戦略的計画』目的の設定と明確化、これらの目的を達成する代替的諸プログラム間の選択、およびそれらの諸プログラムへの資源の配分が、これである。戦略的な計画は、行政活動の種類と水準の決定を問題にし、管理統制は、その決定された活動を効率的に実行することを求める。資金統制と管理統制は、ともに連邦プログラムの目的、プログラムの設計ならびに仕様、およびプログラムの実行水準は、所与とみなしている。」⁹⁾

「1920年代の予算制度の改革は、予算の資金統制機能に重点をおく方向でなされたが、第二次大戦の直前および戦後の時期に行なわれた改革では、管理効率を高める機能に重点がおかれた。……これに対し、第三段階のプランニング・プログラミング・バジェットティング・システムによる予算制度の改革は、目的の明確な設定、実行プログラムの策定、および費用と比較した便益の評価を予算編成過程の中に組み入れようとするものである。」¹⁰⁾

予算項目あるいは事業計画の目標設定は、ごく大まかに言えばある国の、ある時期の目的別（事業別）予算の配分を何に重点をおいて決定するか、ということである。それは、国家目標の明確な設定をどこに求めるかという根本問題にかかわることである。たとえば米合衆国連邦予算の機能別分類は、1. 国家防衛、2. 国際関係および財政、3. 宇宙開発および技術、4. 農業および農業資源、5. 自然資源、6. 商業および運輸、7. コミュニティ開発および

住宅建設, 8. 教育および労働力, 9. 保健および厚生, 10. 退役軍人給付およびサービス, 11. 利子, 12. 一般政府, のように分類されており, 「一個の統一した組織体たる国家の意志決定のためのプログラム体系であるということもできる」¹¹⁾が, 国家したがって国家財政の目的はきわめて抽象的には, 「国民生活の安全, 安定」であるから, どれを最重点とするかは必ずしも容易でない。しかし内外情勢の中で, 1. 国家防衛が冷戦構造の強まりの中で最も重点的な目標とされることは当然にありうる。また1960年代の「偉大な社会」建設の時期となれば, 7, 8, 9などのいわゆる「福祉財政」が最重点として設定されることがありえよう。優先度は, 根本的には, その時々内外情勢とか人々のイデオロギー状況・配置によって左右されることになる。

このように, その時々で, どのような国家目標が最優先されるか, 次優先項目は何かといった「目標設定」を明確化することが, PPBS的思考にまず求められることになる。しかし, このようなごく大まかな目標設定の優劣を論ずることは, いわば広義のPPBS的思考であって, 厳密な意味での目標設定作業でない。

なぜならPPBSは特定の事業に対して, たえず「代替案」を用意しうるような目標を掲げるものであり, ここにこそ本当の意義があるからである。先のシュルツは次のように指摘している。

「限られた予算財源を競合する諸要求の間に配分する場合, もしプログラムの目的, 効果度ならびに費用についていっそう完全な情報と分析が得られるならば, その配分をもっと賢明に行なうことができよう。比較的狭い範囲の選択が問題になる場合——たとえば, 職業訓練プログラムのいろいろな代替案の間に資金を配分するような場合——分析は, プログラムの決定に直接役立つことができる。しかし, もっと広い範囲の問題——たとえば, 教育と住宅建設との間の配分——が検討される場合ですらも, 各プログラムの結末なり結果なりを明らかにする諸分析は, 意思決定者が諸代替

案の価値比較を行なうときの助けとなる。」¹²⁾

上文の後半で言われている「もっと広い範囲の問題——たとえば、教育と住宅建設との間の配分——が検討される場合」とは、財政の基本目標が「民生の安定」（「軍事強国」でなく）のように抽象的に設定されるとき、教育を優先するのがよいか、住宅を優先するのが当面ふさわしいのか、といった予算の機能的配分の優先順位を決定しようとする、上述の広義のPPBS的方法のことである。しかし引用文の前半で言われている「比較的狭い範囲の選択が問題になる場合——たとえば、職業訓練プログラムのいろいろな代替案の間に資金を配分するような場合」とは、職業訓練という事業目的を明確にしたうえで、その達成のための諸方策、たとえば具体的には① 既設職業高校の充実、② 失業者の職業訓練、③ 新たな職業学校の新設……のいくつかの代替案のうち、いずれが最もふさわしいかを費用便益分析をふまえて決定するということである。PPBSが最も意図することは、こうした特定の事業目的、たとえば水資源開発、都市開発、職業訓練、労働力保全、軍備拡張……などの課題を設定したうえで、それぞれの課題にいくつかの代替案を設定するというものであろう。これがPPBSの意図する厳密な意味での、もしくは狭義の「優先順位の確定」ということであらう。

広義、狭義いずれにせよ目標の設定、予算の優先順位は、確かにいつの時代でも、また「はじめに」でも触れたように、今日の日本財政にとって大きな意味をもっていることを認めざるをえない。見方によれば狭義の目標設定よりも広義のそれ、たとえば国際化や中近東湾岸戦争（1990年夏-91年2月）の中で、外務省機能の「貧弱性」がいやというほど感じられているところであり、したがって省庁別予算のうちでは外務省予算を重点的に増大させる必要がある、ということをとってみればよくわかる。

(2) 最大効果論あるいは「ムダの排除」論 としての費用便益分析

PPBSが目ざすものの最大内容は費用便益分析であろう。それはいわば企業経営手法をまねた予算の最大効果産出論（企業の利潤極大化論に似た）、あるいはもう少し世俗的に言えば「ムダの排除」である。シュルツの言うように、「PPBシステムの第五の、そしてもっとも重要な目的は、いろいろな代替案を分析してプログラムの基本的な目的を達成するもっとも効果的な方法を見つけ出すこと、かつ、これらの目的を最小の費用で達成することである」¹³⁾。

しかしPPBSの大きな欠点は、この産出効果が企業利潤率のように、いついかなる時にも明示しえるわけでない（算定できがたい時がある）ということである。たとえば自動車の排気ガス規制措置を、いくつかの方法で順次実行したとしても、その効果を明確な数値で比較することはほとんど不可能であろう。

また所得再分配を目的とするような事業を数値として算出することは不可能に近いだろう。そこで便益に代って、前述のように「有効度」がもち出されることになる。しかしやっかいなことは、「成熟化」に向う先進工業国においては、数値で計測されるGNP主義に立つ便益よりも、数値では測定しがたいNNW（国民生活指標）による「有効（用）度」的效果の方がいっそう重要な意味をもつようになってきていることである。環境、ゆとり、生きがい、などの経済（倫理）的価値を考えればよくわかる。後述のように、PPBSが意外に導入されなかった有力な理由の一つとして、この点があったであろう。そもそも政治的に、あるいは経済的に決定される、したがって「経済と政治の矛盾」¹⁴⁾とも表現すべき財政・予算の効果を、数量的に表現、把握しようとする自体が無理と言うべきである。

しかし費用便益分析の提起は、予算が経済合理性にもとづくというより、

政治的に決定されるものかもしれないという本質論をふまえたもののはずであった。「予算が政治的に決定される」¹⁵⁾ということは、人気とりとか票のためといわれるように、特定階層や特定職業集団、特定地域が一方向的に優先されて、全体的には不合理なものとなり、時にはムダになってしまうということでもある。ムダは予測や見込みちがいから生じることもあろうし、制度上余儀なく生じることもあるであろう。既得権確保・拡大のため、ムダになることを承知で政治圧力をかけるかもしれない。食管制度が米作を安定させ米過剰をもたらして、「ムダ米」を作るとか、収入の見込みがないのに地方鉄道を敷設するなど。PPBSはその欠陥を少しでも是正しようとのねらいで提起されたはずのものである。だがその是正は、「政治と経済の矛盾」（両者は異なった原理で動く）からして、財政が内包するいわば永遠的なむつかしさと抱き合せのものである。

(3) 代替案の絶えざる用意

PPBSの第三の意義は、前項(2)に関連して明らかなように、代替案の絶えざる用意、検討の必要性ということに求められる。シュルツがPPBS手法の特色として暫定主義、改革主義を強調しているのは、民主主義が必然的に要求する代替案の絶えざる提起ということと同義である。代替案は、費用便益分析にもとづいて数値的に限りなく「精密化」されていくつも提示される。いくつかの研究事例が示すところによれば、その「精密性」はいかなる社会主義的管理・計画経済の手法をも上回るような膨大なものであり、何らかの意義はあろうが、およそはじめから無意味さを予測させるほどのものである。精密な数値の羅列、比較が時、所によってそれなりの意義をもっていることは確かだろうが、余りの精密さは人間社会では不要であろう。

以上PPBSを私なりにまとめれば、(1) 目標すなわち予算配分の優先度の確定、(2) 予算の最大効果（費用便益分析=最大アウトプットもしくはムダの排除）、(3) 代替案の絶えざる用意、の三点に集約されるが、この三つの集約点子が予

算の最大「産出（効果）」にあることは明らかである。しかし「産出（効果）」が政治的なもの、つまり「人気とり」によってしか評価されないとすれば、これがおおよそ数量的測定にそぐわないものであり、ここにPPBSの致命傷が潜在していることもすでに指摘したところである。

以下「PPBS的手法」を参照して、日本財政歳出面における二つの代表的具体例をとりあげることにより、日本財政のあり方を検討する一つの手がかりとしてみよう。

一つは農業（米作）と財政の関係である。農業（米作）が多大の補助金に支えられていること、また食糧制度の是非をめぐる多くの問題を内包していること、さらに米自由化圧力の中で、日本農業と財政の関係をどうとらえたらよいか重大な問題となっていることは周知のことである。いま一つは、これもまた重点歳出である公共事業である。これが効率配分の必要性やムダの排除が少なからず必要な分野であることは先に触れたところである。農業、公共事業分野は、PPBS的手法適用のかつこうの分野と言えるであろう。

二 米(コメ)対策費とPPBS

(1) ピーナッツプログラムの事例

PPBS手法は軍事や外交のみでなく（そもその発端は軍事面で考案された方式だとされている）、保健、教育、交通、治安、福祉、自然資源、経済開発、科学技術、一般的政府などおおよそ米国連邦政府活動のどんな分野にも妥当する、とされるものである。ヒンリックスとテイラーは、PPBSの事例として、「退役軍人庁の病院ボイラー設備取替」、「病気予防プログラム——オートバイ乗用者に防護装置を使用させるプログラムについての便益費用分析——」、「訓練プログラム——貧困対策の一つとしての訓練プログラム——」などととも、農産物の安定および保護事業局（ASCS）の手になる「ピー

ナッツプログラム」というのを紹介している¹⁶⁾。このピーナッツプログラムが関与する農業分野は、どのような国においても基礎産業として、然るべき財政援助を必要とする重要産業であることは言うまでもない。先進工業国といえども農業の特殊性（基礎産業であること、季節性、地理性、日本のような零細性など）から一定の保護は避けられない分野である。先進工業国への財政資金投下がそれなりの比重を占めていることは、1986年時点で日本2兆5197億円（国家予算額に占める予算額の割合4.7%）、米国9兆3533億円（同5.6%）、仏2兆7607億円（同10.2%）、英6242億円（同2.2%）、西独1兆2183億円（同6.0%）といった数値に示されている¹⁷⁾。

ウルグアイ・ラウンドにおいては、農業補助金の大幅削減が最終目標とされていることからわかるように、自由競争という一般原理からすれば、「効率的」農業経営によって予算（補助金）を削減するよう努力することは、それなりに根拠がある。米国のような最強の農業大国からすれば、とくにそのようにみえるであろう。

ヒンリックスによって紹介されているピーナッツプログラムは、ピーナッツという農業生産物を保護することから生ずる財政負担の増大を、どのような方法で効果的に削減しうるかの検討事例である。さて米国においては、ピーナッツは、法律によって基本的農産物と指定されており、いくつかの州において二番目ないし三番目に重要な農産物とされている（1970年代半ば時点）ものである。

問題は、ピーナッツ生産を維持するうえで財政負担の増大を余儀なくされる、ということである。財政負担は、パリティ価格（農業所得を非農業所得部門の所得と「等価」に保つに必要な価格）によるものであり、法律によってパリティ価格の75%以上を援助しなければならないことにもとづく。1967年度の価格援助は全国平均でトン当たり227ドルであり、これが上述ASCSをとおして販売割当量、作付面積の配分などとともに割り当てられる。価格援助額は年約2%の割合で増大しており、また生産性は過去5年間に5%以上の割

合で増大している。ピーナッツ消費量はそれに照応して増大するわけでない
ので、財政負担がそれだけ増大することになる。要するにこの増大する財政
負担をどのような方法で少しでも減らすか、つまりピーナッツ生産を減らす
か、というのがピーナッツプログラムのねらいとなる。

そのさい、プログラムの目的として、① 農業所得を「妥当」な水準に保
持すること、② ピーナッツ市場に妥当かつ安定した価格で良質の木実を十
分に供給すること、③ 産業の成長および安定力を継続して保ちつつ費用を
最低に維持する、の三つの充足が条件とされる。

そこで、このための方策（代替案）は大別して、作付面積（減反）による方
法と価格にもとづく方法（援助額を減らす）の二つである。これにもとづいて
農務省プログラム専門官は、次の四つの具体的代替案を作成した。

- I 全作付面積を補償付で任意に転換する。
- II 作付面積の一部を強制転換させる。

表1 現行どおり案

農産物の安定および保護事業局

ピーナッツ：最低の援助および最低の作付面積割当により現プログラムを
継続したばあい、1967—1971年

項 目	単 位	1967	1968	1969	1970	1971
1. 配分作付面積	千エーカー	1,610	1,610	1,610	1,610	1,610
2. 収 穫 面 積	千エーカー	1,400	1,400	1,400	1,400	1,400
3. エーカー当り産出高	ポンド	1,827	1,850	1,925	2,000	2,075
4. 生 産 高	千トン	1,278	1,295	1,348	1,400	1,453
5. 食用必要量	千トン	885	903	921	939	958
6. 余剰量——CCCにたいするもの	千トン	393	392	427	461	495
7. トン当りのバリエティ価格	ドル	302	308	314	320	326
8. トン当りの援助価格	ドル	227	231	236	240	245
9. 援助率——バリエティの率	%	75	75	75	75	75
10. プログラム費用（CCCの損失）						
a. トン当りの余剰 ¹⁾	ドル	127	131	136	140	145
b. 全 体 費 用	百万ドル	50	51	58	64	72
11. ピーナッツの農業価値 ²⁾	百万ドル	290	299	318	336	356

1) トン当り100ドル以下の援助価格で計算。

2) 援助価格で計算。

ヒンリックス、テイラー編『予算と経費分析』146ページより。

III 割当分以外の生産量に対しては低額援助する（併行価格制度）。

IV 価格援助を付した証書制度（パリティ価格の50%に等しいもの）を作成し、これによって価格支持を与える。

I案は、希望する農民は、その全ピーナッツ作付面積を転換するよう長期契約（10年もしくはそれ以上）を結ぶとされるものである。その見返りとして、栽培者はその所得の損失に対して補償を受ける一方、耕地は土壌育成のため間作が行なわれるか、牧草地へ転換できることになっている。土地が超過生産に対するプログラム援助価格より少ない費用で転換できることはほとんど

表2 代替案 I

農産物の安定および保護事業局

ピーナッツ：耕作地調整プログラム（CAP）による補償を行なった作付面積の転換，1967—1971年

項 目	単 位	1967	1968	1969	1970	1971
1. 配分作付面積	千エーカー	1,610	1,610	1,610	1,610	1,610
2. CAPへの転換面積	千エーカー	—	270	299	321	341
3. 収 穫 面 積	千エーカー	1,400	1,143	1,121	1,100	1,081
4. エーカー当り産出高	ポンド	1,827	1,850	1,925	2,000	2,075
5. 生 産 量	千トン	1,278	1,057	1,079	1,100	1,122
6. 食用必要量	千トン	885	881	899	917	935
7. 余剰量——CCCにたいするもの	千トン	393	176	180	183	187
8. トン当りのパリティ価格	ドル	302	308	314	320	326
9. トン当りの援助価格	ドル	227	246	251	256	261
10. 援助率——パリティの率	%	75	80	80	80	80
11. プログラム費用：						
a. CCCの全損失 ¹⁾	百万ドル	50	26	27	29	30
b. 転換地にたいする支払高 ²⁾	百万ドル	—	12	14	16	18
c. 小 計	百万ドル	50	38	41	45	48
12. プログラム便益：						
a. ピーナッツの価値	百万ドル	290	260	271	282	293
b. 生産費の節約 ³⁾	百万ドル	—	38	43	48	53
c. 転換地にたいする支払高 ²⁾	百万ドル	—	12	14	16	18
d. 小 計	百万ドル	290	310	328	346	364

1) トン当り100ドル以下の援助価格で計算。

2) 計画産出量につきポンド当り2.5セントで計算。

3) 計画産出量につきポンド当り8.0セントで計算。

同上書，146—147ページより。

自明である。

表1（現行どおり）にある「10. プログラム費用」の1967—71年のそれぞれの数値127（ドル、以下同じ）、131、136、140、145は、「8. トン当り援助価格」からそれぞれ100（ドル）をさし引いた値（この表には出ていないが、世界標準価格は100ドル、つまり100ドルで輸入されると想定されている）である。「11. ピーナッツの農業価値」は「便益」に当るから、現行どおりの費用便益比較は $356-72$ （72は「10. b 費用全体」） $=284$ （百万ドル）ということになる。

次に代替案Ⅰ（表2）の費用便益比較は同様に $364-48$ （「11. c」） $=316$ （百万ドル）となる。同様に代替案Ⅱ（表3）の費用便益比較は $349-30=319$ （百万ドル）となり、Ⅲ案（表は次第に複雑になっていることもあり略）は $358-45=313$ （百万ドル）、Ⅳ案（表は同じ理由で略）は $339-21=318$ （百万ドル）となっ

表3 代替案Ⅱ

農産物の安定および保護事業局

ピーナッツ：補償のない転換地、ただし当該転換地に代替作物を栽培できるばあい、1967—1971年

項 目	単 位	1967	1968	1969	1970	1971
1. 配分作付面積	千エーカー	1,610	1,336	1,313	1,291	1,271
2. 収 穫 面 積	千エーカー	1,400	1,143	1,121	1,100	1,081
3. エーカー当り産出高	ポンド	1,827	1,850	1,925	2,000	2,075
4. 生 産 量	千トン	1,278	1,057	1,079	1,100	1,122
5. 食用必要量	千トン	885	881	899	917	935
6. 余剰量—CCCにたいするもの	千トン	393	176	180	183	187
7. トン当りのパリティ価格	ドル	302	308	314	320	326
8. トン当りの援助価格	ドル	227	246	251	256	261
9. 援助率—パリティの率	%	75	80	80	80	80
10. プログラム費用（CCCの損失） ¹⁾	百万ドル	50	26	27	29	30
11. プログラム便益：						
a. ピーナッツの価値	百万ドル	290	260	271	282	293
b. 生産費の節約 ²⁾	百万ドル	—	38	43	48	53
c. 耕地の別途使用による利益 ³⁾	百万ドル	—	3	3	3	3
d. 小 計	百万ドル	290	301	317	333	349

1) トン当り100ドル以下の援助価格で計算。

2) 計画産出高につきポンド当り8.0セントで計算。

3) エーカー当り10ドル（正味）で計算。

同上書、147ページより。

ている。ここでは PPBS の手法を紹介すれば足りるので詳細は省略して、要するに以上から、この著書では結論を明示していないが、費用便益分析からして II 案（便益度が 319 百万ドルで最大）が選ばれることになる。

(2) 米(コメ)対策費と PPBS

さて、以上のピーナッツ産業は我が国の代表的な農産物であるコメと共通性をもったものであることが、容易に察せられよう。そこで、日本の米作の例をとって、これを「PPBS 的視点」で検討してみることにしよう。ただし本稿での米作の例が、どれだけ厳密に PPBS 的手法に合致するかどうかは必ずしも明確でない。というのも今日の米問題は、たんに財政負担の問題をはるかに超えたところにあることこそ、大切だと思えるからである。つまり米問題では後述のように、費用、「便益」分析よりも費用、「有効度」分析の方が大切であり、「有効（用）度」がはっきりと測定しがたいものだからである。

そのことを念頭においたうえで、日本農業の根幹をなす米作が、今日二つの面できわめて重要な問題をかかえていることは周知のところである。一つは国内的にみて、昭和 40 年代以後、米過剰の状態になっていること、いま一つは国際的にみて、ウルグアイ・ラウンドの討議対象とされる米輸入問題である。前者は、米過剰のため食管会計赤字をますます増大させ、先のピーナッツプログラムと同じように減反問題をひき起こすものであるし、げんに 1970（昭和 45）年以来大幅な減反（水田面積の 3 割近く）政策がとられている。後者は、農業補助金撤廃を原則としてかかげる米国の圧力を契機とするものであり、低生産費の外国米が導入されるので、比較生産費説に立てば、これまた日本の米生産は徐々に、あるいは大幅に減少すると予想されるものである。この場合も、程度はともかくとして国内の米生産は減反に結びつかざるをえない。

過剰な米が減少し、あるいは安いはずの外米が輸入されて減反がいよいよ

進行すれば、食管を通ずる農業補助金は大幅に減少するだろう。ここでは、国内生産力を前提したうえでの米余りと安い外国米が（自由に）輸入されることが、国内の米生産を減少させ、したがって減反をそれだけ促進させると想定することにする。いずれにせよ国内米生産量が減少し、その分だけ食管補助金が減少して、財政面からは「助かる」との想定である。これはあくまで農業補助金を減らす、ということだけから米作費用の削減問題を考えたものである。

食管も含めた農業補助金を削減したいというのは、財政面だけからすれば、確かにそれなりの根拠がある。言うまでもなく食管会計は、第二臨調設置（1981年）当時は三K赤字（国鉄、健保、米）の一つとして批判の矢おもてに立たされたものの一つであった。農業の特殊（独自）性からして、日本農業に対する補助金がECや米国に比べて大きいか小さいか、ということはここでの問題でない。

そこで、もっぱら農業補助金の削減（限りなくゼロに。米国の原則、ウルグアイ・ラウンドの目的ではそうなるのだろう）が、国家財政あるいは消費者からみて「便益」だとしよう。よくとり上げられるように「安い米」を買えるようになるはずだ、ということである。便益としての米対策費の削減を目標とし、米の生産量を減らすには、

- I 米生産維持のための財政資金投与制度をそのままにして、いままでのように減反をくり返しそれによって米保護費を徐々に低下させる
- II 財政資金投下制度（食管会計など）を廃止して、米生産・販売の一切を自由化する
- III 両者の折中

の三通りがありうる。輸入を認める場合は、完全開放（完全自由化）ならIIと同じになろうし、部分開放ならIと同じようになると考えてよいであろうから、けっきょくI、IIの方法が基本となる。「目標」は米保護費の削減（撤廃）であるから、単純化のため安い外米の輸入によってのみ（米過剰は輸入だ

けでなく、国内生産の生産性上昇や米消費の減少によって生じうるが）、保護がゼロになる。またはゼロに近づくと仮定しよう。その分だけ生産費は安くなり、消費者は米が「安くなる」という「便益」を受ける。

しかし米作による便益が今日、「安い」ということだけではとうてい尽しえない内容をもっていることは言うまでもないことである。米作による地域産業（地域社会）の保全、国土・環境保全など過疎化が進む日本の農山村地帯では、これらの「便益（有用度）」は、「安い」ということよりもはるかに大きくなっているのが現状であろう。以上のことから、先のピーナッツプログラムをも参照すると、米生産保護費削減・減反には次の諸条件が満たされねばならない。① 食糧安全保障（基礎産業としての絶対的安定確保性）、② できるだけ安くて良質の米が消費者に供給される、③ 農家所得の保障、④ 地域社会・文化、環境・国土保全、⑤ 国際化への対応。

このように並べれば、②③はともかく④⑤の「便益（有効度）」性が少なくとも数値で測定することが不可能であり、また「有効度」としても漠然としたものにならざるをえないことは明らかである。したがってこの点において、費用便益分析は明らかに限界がある。しかし②③に限定してのことなら、相応の精確さで算定できないわけでない。以下において、生産高の減少（減反）が、すべて外米の輸入によって達せられると仮定して、いくつかの「代替案」を考えてみることにしよう。大まかに言えば、先のⅠ、Ⅱ、Ⅲの代替案のうちⅢの折中案が現実的ということになるろう。

表4の代替案は、上のⅠ、Ⅱ、Ⅲと明確に一致するということだけでなく、より具体的な案として三つに、すなわち(1) 現行、(2) 3~5%の部分開放、(3) 自由化（完全開放）に分け、(3)はさらに三つに分けたものである。表4から、仮に国内供給量の3~5%を部分開放し国内供給量を減らしたとしても、それによって節約しうる米対策費（同表のように、国内米勘定損失費と水田農業確立対策費つまり減反対策費を合計したものを、本稿では「米対策費」と表記している）は、256~424億円程度のわずかなものである。実際は、輸入代金分を上

表4 米対策費削減のための「代替案」

	(1) 現 行 (1988年現在)	(2) 部分解放 (3-5%のミスマッチ アグセス)	(3) 自 由 化 (完 全 解 放)			
			(3) - 1	(3) - 2		(3) - 3
				短 期	長 期	
輸 入 量 (万トン)	4	32~53	200	342	476	820~970
国内供給量 (万トン)	1,054	1,026~1,005	800	665	553	310~190
計 算 (万トン)	1,058	1,058	1,000	1,007	1,029	1,130~1,160
米 对 策 費① (億円)	8,431	8,207~8,039 (△256~△424)	6,400 (△2,031)	5,319 (△3,112)	4,423 (△4,008)	2,480~1,520 (△5,971~△6,911)
米生産農家数② (万戸)	336	327~320 (△9~△16)	255 (△81)	212 (△124)	176 (△160)	99~61 (△237~△275)
米作付面積③ (万ha)	310	302~296 (△8~△14)	235 (△75)	196 (△114)	163 (△147)	91~56 (△219~△254)
生産調整(減反) 面積④ (万ha)	65	63~62 (△2~△3)	49 (△16)	41 (△24)	34 (△31)	19~22 (△46~△53)

1) (1) 現行と(3) 自由化の項目および輸入量・国内供給量・計の個所は、森島賢「輸入米は備蓄に限定」(「日本経済新聞」論説, 1990年7月30日) による数値である。

2) ①は、国内米勘定の損失(過剰米損失を含む)と水田農業確立対策費(水田利用再編対策費等)の合計で、今村奈良臣・阿有和夫編「農家保護の理念と現実」(食糧・農業問題全集 ⑤, 農山漁村文化協会, 1989年)の114ページの表より、昭和54-63年の10か年の平均数値を計算して8431億円としたものである。

3) ②の336万戸は祖田修「コメを考える」(岩波新書, 1989年), 162ページより。

4) ③の310万haは祖田, 同上書, 49ページより。

5) ④の65万haは、昭和57-平成2年の10年間の年平均数値で、持田惠三「日本の米」(筑摩書房, 1990年), 193ページの表より算出したものである。

せなければならぬが、タイの生産費は日本の $\frac{1}{9}$ 、米国は $\frac{1}{6}$ などとも言われているから、輸入による負担金は国内供給分より相当安くつくはずであることと、単純化のため表では輸入代金分は一切加算していない。仮に200万トン、全体の20%を輸入したとしても、米対策費は2030億円（プラス輸入代金）である。経済超大国ぶりからすれば、その程度の節約分が大それた意味をもつとはいいがたいであろう。確かにカネは重大だが、しかし「たかが金ではないか」¹⁸⁾ということも、この場合は確かな道理である。ちなみに1992年度から実施予定の地価税は、税率わずか0.3%で3000~4000億円の税収が見込めると言われている。ウルグアイ・ラウンドでは、米の完全自由化は求めているので、少なくとも今日のところ（1991年時点）、20%の自由化は考える最大量と言ってよかろう。したがって米自由化による減反の問題は、じつは米対策費というよりも、むしろ地域産業・社会、環境・国土保全といった非金銭的要因に重点がある、ということになる。

算定内容は全くわからないが、農水省によると、林業を含めた農業の公益的役割を国土保全機能を中心にして貨幣換算すると、1980年時点で年間36兆円にも達するという¹⁹⁾。

農林業の公益的役割はこれだけ巨大な「貨幣価値」をもっているのである。米作だけに限定しても、国土保全だけでなく全体的な「価値」、「有効度」はしたがって輸入や減反で節約しうる金額とは比較にならない大きさである。換言すれば、米輸入の決め手は、水田による国土保全機能や環境保全こそが、節約しうる金銭の「代替」手段だということになり、これが保障されるなら、ごく限定された範囲の輸入はさしたる問題ではない、というのがここでの結論である。米自由化問題にかかわるポイントは、効率的な米生産体制再編（それなりの大型化や共同化）とともに、代替的な環境、地域産業保全への対策いかん、ということになる。それが保障されるなら、一定の国際的自由競争をとり入れることにより、金銭的打撃を上回る効果（競争による品質向上）さえ期待できよう。なお誤解のないように、ごく限定された範囲での

輸入を認めることは、対外的（外交）ポーズでの必要性からであること、世界最大の食糧輸入国として、それ以上は応ずるべきでないことはもとよりである。

祖田修氏が言われるように、これ以上もはや縮小しえないという農業のライン、つまり「アグリ・ミニマム」²⁰⁾は農業の独自性からしてまちがいない道理であり、農業の完全な自由化はありえない。しかし特定農産物といえども、完全閉鎖はグローバル化時代の今日、望ましいことではない。その限りでは幸いなことに、すでに中心的製造業が少なからず日本から米国へ進出することによって、「インダス・マキシマム」²¹⁾（これ以上越えて、逸脱してはならないという商工業活動のライン）もそれなりに実現されつつある。したがってごく限定された米の部分開放さえ実現しておけば、「アグリ・ミニマム」論を対外的に主張するになんの不当さもないどころか、諸外国からも納得されよう。自由貿易体制は、どうしても守られなければならないのである。こういうことから、部分開放（ミニマムアクセス）の「代替案」の実現（米以外の農産物への切り換えなど）こそ追求されるべきであろう。

（3） 農業補助金におけるムダの排除

農業補助金がムダに結びつく若干の事例をみておこう。

① 秋田県大潟村の大規模稲作経営の挫折

同村の大規模稲作経営導入の試みは、基本法農政が描いた近代農業の「夢の挫折」のモデルとして知られている。それは、大規模な八郎潟干拓工事（1万3000 haの水田開拓）により1戸当り水田面積を10 haとして、協業による大型機械の駆使とあいまって、大規模、高能率の農業をきずき上げようというものであった。計画最終年度の1972（昭和47）年には農家1350世帯、人口1万人の村（大潟村）を作る予定で、1957（昭和32）年に始まり370億円の多大な国費を注ぎ込んだ。ところが、米増産目標を背景にして実施された

この計画は、やがて1970年からの減反政策の中でゆきづまり、干拓事業は挫折に向う。入植者は五次まで計580人で打切られ、干拓地内にはジェット機空港の建設さえうわさされる状態となった。計画倒れは、したがって米作事情の変化が根本である。しかし大型経営の試みとして、10ha面積が中途半端（日本では大きい、米国の $1/15$ ）だったことと、5~6戸グループをモデルとする集団栽培は明確に失敗であった（ただし機械の共同利用のケースだけは成功）。

多額の補助金を注ぎ込んだ大潟村の挫折は、耕地面積や協業化の方法が、日本の農業環境に適うものでなかったことによる²²⁾。

② 農水省の補助事業（無利子貸し付け）の例

畜産総合対策事業で農協が畜産農家からの貸し付け申請にもとづいて繁殖用の雌牛を430頭購入し、これらの雌牛を畜産農家に貸し付けたとして、補助を受けた。ところが、実は雌牛430頭のうち107頭は農家に貸し付けを行なっておらず、購入後、組合が管理していた。そして、この107頭のうち49頭は購入後1年ないし2年の間に売却していた。この例は、本来、農家のニーズにもとづいて補助がなされるはずであるのに、補助金額を膨らませるために農家のニーズ以上の申請を行なっていたとみられるものである²³⁾。

③ その他

地域特性に見合った農作物の複合経営としなければならないのに、全国一律方式での単作経営を行なって失敗したり、また全国各地の良質米、低質米を食管で一律に買い上げ、結果的に品質向上を遅らせたりするなど、農業補助金には省くべきムダが少なくなかろう。様々な農業補助事業の事業効果の検証がほとんど（市町村全体として）行なわれていない、と批判される²⁴⁾中では、絶えざる再検討が必要であろう。

三 公共事業と PPBS

(1) 予算配分の硬直化と課題

生活優先型公共事業を前進させるうえで、留意しておくべきは次の二点であろう。

第一は、80年代半ばからの首都圏一極集中、あるいは地方の中核都市集中化と都市政策の弱さのために、大都市部での生活基盤整備が余り進捗しなかったことである。よく指摘されるように、社会資本の整備水準を国際比較すると、下水道（総人口普及率）は英国 97%（1976年）、西独 91%（83年）、仏 65%（76年）、米 72%（79年）などに対し日本は 34%（84年）、都市公園（1人当り面積）は、最高のワシントン 45.7 m²、最低級のローマ 11.4 m² に対し東京区部は 2.2 m² にすぎない。道路舗装率も最低級の米国 85%（81年）に対し、日本は 50.7%（82年）といった具合である²⁵。さらに大都市部だけでなく地方圏も含めて、生活基盤型公共投資（市町村道、街路、都市計画、住宅、環境衛生、厚生福祉——病院など——、文教施設、水道および下水道の各投資）²⁶ は、ゼロシーリングの中で全国的に停滞し、「経済超大国化」とのギャップをいよいよ大きくしてきたのである。

経済摩擦、内需拡大策の一つとして米国が「構造協議」で要求してきた91年度からの10年間で総額 430 兆円の公共事業予算の約束には、以上のような先進大工業国らしからぬ生活基盤の遅れが背景にある。

第二は、生活基盤優先型公共事業に限らず、公共事業そのものが長き（20年以上）にわたって、「一律バラマキ型」に陥ってしまっていること、とくに80年代の歳出抑制期に、完璧といってよいぐらいに硬直化してしまっていることである。たとえば、1990（平成2）年度予算で1兆円を超える農業基盤整備事業は、一般公共事業予算の中で20年以上も前から14%前後のシェアを占めており、道路とともに政治家の支援の強さという点でトップの座を

保っている。また国の一般会計予算の公共事業のうち、生活関連の占める割合は27.8%（90年）で10年前の27.1%と比べてほとんど変わっていない。わずかに財投による住宅、生活環境整備、厚生施設、文教を合せた割合が1980（昭和55）年の48.2%から90年の50.7%へと増大している程度である²⁷⁾。

こうした公共事業予算配分の硬直性は、「はじめに」でも指摘したように、省別の配分比率動向をみてもよくわかる。表5のように建設省、農水省、運輸省、通産省、厚生省、国土庁など公共事業にかかわる省別予算は1981年から90年度において、それぞれ1%の変化もないのである。さらに省庁間はおろか、同じ省庁内の局別シェアを見直すのも容易でない状態にすらなっている。たとえば建設省住宅局は、大規模住宅開発をねらって道路、公園などの公共施設整備への補助を強化しようとするが、同省道路局と都市局はこれに反対する。住宅局がシェアを上げるのはおもしろくないからである。こうした各省庁、各省庁の各局、の背後には政治家（族議員）がはりついていて、「国境争い」、縄張りを展開しているのである²⁸⁾。

表5 昭和56年度—平成2年度の各省庁別公共事業費の配分比率の推移

区分	(単位：%)																			
	56年度		57年度		58年度		59年度		60年度		61年度		62年度		63年度		平成元年度		2年度	
	一般会計	NTT事業を含む	一般会計	NTT事業を含む	一般会計	NTT事業を含む	一般会計	NTT事業を含む	一般会計	NTT事業を含む	一般会計	NTT事業を含む	一般会計	NTT事業を含む	一般会計	NTT事業を含む	一般会計	NTT事業を含む		
建設省	68.22	68.23	68.25	68.26	68.20	68.20	68.20	68.20	68.20	68.20	68.20	68.20	68.17	69.82	68.17	70.43	68.17	68.17	70.70	
農林水産省	21.93	21.94	21.95	21.95	22.01	22.02	22.02	22.02	22.01	22.02	22.02	22.02	22.05	21.18	22.05	20.50	22.05	22.05	20.19	
運輸省	6.24	6.24	6.24	6.24	6.25	6.25	6.25	6.25	6.25	6.25	6.25	6.25	6.25	5.89	6.25	5.98	6.25	6.25	6.01	
通産省	0.33	0.31	0.29	0.27	0.26	0.26	0.26	0.26	0.26	0.26	0.26	0.26	0.26	0.23	0.26	0.22	0.26	0.26	0.22	
厚生省	3.10	3.10	3.10	3.10	3.10	3.10	3.10	3.10	3.10	3.10	3.10	3.10	3.10	2.79	3.10	2.79	3.10	3.10	2.79	
国土庁等	0.18	0.18	0.18	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.08	0.17	0.09	0.17	0.17	0.09	

【日本経済新聞】1990年7月27日より。

以上の生活関連公共投資の停滞、各省庁間の予算配分の固定化に対し、大蔵省は日米構造協議による10年間430兆円計画を、生活基盤優先型への配分見直しのテコにしたいとの姿勢をもっている。1991年度予算で、公共事業予算の別枠としてはじめて2000億円の「生活関連枠」を設けたのも「配分変更の現われ」とされている。

しかし上述のように、「族議員」の陳情で多いのは、地方の高速道路や農業基盤整備であって下水道や都市公園ではない。予算が拡大する中でもこうしたありさまだから、もしある分野、あるいはある省別の予算を削って他へ回そうとでもしたら、それこそ「血の雨が降る。」²⁹⁾

以上、生活基盤優先型の問題点を指摘してきたが、ここから、大蔵省がたんに予算配分のあり方を変えるだけでは無理があるということになる。公共事業の今日における目的、目標設定を明確化すること、それを実現すべく予算の中味の再検討、すなわち下からの積上げ方式による一律バラマキ予算でなく、重点配分型、効率的公共投資が必要になっているということである。

この見地からして、今日の生活優先型公共事業の基本目標は、第一に、「多極分散型」国土建設と「定住と交流」が柱となるべきこと、第二に、とくに大都市では、都市政策の貧困性を改めることを前提としたうえで、単純な線型の「堤防」建設でなく都市再開発と都市公園の整備、「水辺の日常化」、「緑の日常化」を目ざす環境改善と一体化した面型事業を重点にする、との指摘³⁰⁾が妥当であろう。また、次のような指摘も同様の主旨であり参照されるべきだろう。

「これから本当に投資を必要とする分野は、たとえば、土地利用が複雑で所有関係も入り組んでいる都市の再開発や都市施設（街路、下水道、公共施設、駐車場など）の整備、すぐれた自然環境や森林の保全・整備、さらには歴史的、伝統的な環境の整備・維持などである。これらの分野は、従来は計画や実施面の困難さから、あるいは予算区分上の問題から、とくなくおざりにされていた分野だ。これまでのような固定的な配分方式を維持して

いては、とてもこのような分野への重点配分はできない。」³¹⁾

こうした基本視点を念頭において、「生活重視型」公共事業の目標設定と達成方法（手段）のあり方を、より詳しく示す一例として太田弘子氏の以下のような議論³²⁾を紹介しておこう。

太田氏は、「生活関連社会資本を飛躍的に充実させるためのプログラム」が必要であり、そのためには「よほど綿密なシステムの設計」が必要だとして、そのためには、① 生活関連の範囲の明確化、つまり投資の直接の受益主体が事業者でなく消費者であるか否か、を明確化すること、② 生活関連投資の中で重点化をはかること、③ 目標を体系的に設定し、これに沿った投資実行計画を策定すること、の三点が必要だとしている。①は、投資の直接の受益者は消費者であるから、農業関連投資や商業基盤施設などは生活基盤投資に入れるべきでない。②の重点化では、大都市重視とすべきこと、そのさい大都市の生活環境と高齢化、さらに生活環境整備の中での重点化が必要であり、そのためには通勤鉄道網が、また高齢者対策として高齢者向住宅、施設、域内道路などが必要であるとする。

次いで投資の具体的方策として、下水道、公園などの省庁別タテ割り型でなく、上位目標に沿って中位目標を明確化し、プログラムごとに予算をふり分けること、この考えは現行予算配分方式の抜本の変更を余儀なくさせるという。このことのメリットは、現行のようにたんに管轄省庁が異なるというだけで、類似の施設が重複して建設される、というムダが省けることである。また言うまでもなく、道路のあとで下水道や通信網作りを続行することは、非効率、ムダの最たるものである。

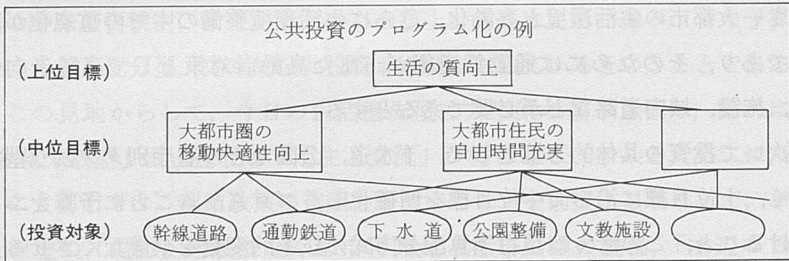
太田案は、既存の官庁体制によってではなく、「生活基盤省」とでもいうべきものを設置し、優先的にこれを実施していこうというものであろう。表6と図1は、同氏の基本視点（生活関連投資と産業関連投資のちがひ）と目標達成の関連を図示したものである。氏の議論は、氏は一切触れていないものの、「生活視点」から、PPBS的手法を導入したものであることを明らかに示し

表6 生活関連投資と産業関連投資の違い

	生活関連投資	産業関連投資
▽重視すべき環境変化	高齢化 価値多様化など	産業構造の変化 国際競争の激化など
▽投資ニーズ	潜在的	顕在的
▽目的	快適性向上	経済的リターン
▽直接的受益主体	消費者	事業者
▽投資の意思決定	ボトムアップ	トップダウン
▽効果	時間・空間の高質化	時間・空間の効率化
(例)・労働面	通勤, 職場環境の向上	雇用創出, 賃金上昇
・地域間格差	快適性格差の是正	経済格差の是正
▽主な効果測定指標	NNW, NSI など	GNP

(注) NNW (Net National Welfare) 国民純福祉。NSI (New Social Indicators) 国民生活指標。
 太田弘子「生活関連公共投資実行計画, 横割りの視点で」(「日本経済新聞」論説, 1990年12月12日)より。

図1 生活優先型公共投資の目標設定



同上より。

ている。

(2) 公共事業におけるムダの排除

経済企画庁『費用・便益分析の研究事例』には、PPBSの研究事例として、米国における天然資源開発、運輸、教育訓練、保健福祉、都市開発、研究開発の六大項目が、それぞれさらに細分されたうえで紹介されているが、ここでは天然資源開発の一例としてあげられているアラバマ州コーサ川水系のダム建設のケースを紹介し³³⁾、合せて日本の事例を一言することにした

表7 Corps of Engineer の計画

	発電能力 (kW)	投資額 (千ドル)
リースバーグ	57,300	47,000
バートレイ	55,500	24,675
ハウエル・ミル浅瀬	105,000	34,923
フォートウィリアム浅瀬	40,900	27,025
計	258,700	133,623

表8 アラバマ電力会社の計画

	発電能力 (kW)	投資額 (千ドル)
リースバーグ	84,000	30,198
ロック第3	72,600	21,406
ケリー入江	125,100	31,135
レイ	96,000	24,577
計	377,700	107,316

(注) 表7および表8は、J. V. Krutilla & O. Eckstein:
Multiple Purpose River Development, p.184.
 経済企画庁『費用・便益分析の研究事例』25ページより。

い。紹介されているケースは、同州コーサ川には現在（1974年時点）、三つのダム（レイ、ミッチェル、ヨルダン）があり、さらに上流にもう一つのダムを建設することによって、水力発電能力を増大させるとともに、下流に対する水流調整を行なおうとするものである。これに対し、Corps of Engineer とアラバマ電力会社の二つが建設計画を立てた。表7と表8がそれぞれの実行プログラムの簡単な数値見込みである。二つを比べると、明らかにアラバマ電力会社の方が少ない投資額（1億731万6000ドル）で大きい発電能力（37万7700 kW）を設定しているので、費用便益の見地からはこの方が有利ということになる。

次に念のため、Corps of Engineer は割引率（利率のこと、設備を銀行借入れなどに頼るためこの利率の大きさが計算上決定的となる。費用便益分析では、公共事業の場合、この利率をいくつも設定して計算例を比較するのが普通である）を2.5%と5.5%のケースで計算している。ここでは2.5%のケースだけを紹介すると表9のようである。

表 9 割引率を 2.5% とした場合の計画 I と
計画 II の比較 (公共部門の計算)

	計画 I (千ドル)	計画 II (千ドル)
投資額	68,872	97,772
年間費用		
利子と減価償却費	1,881	2,670
取替費	112	146
支払い税金	344	489
維持運営費	174	188
計	2,511①	3,493②
年間便益		
電力	2,677	4,310
水制御	—	424
計	2,677③	4,734④

(注) 1. ②-①=982, ③-④(ママ)=2,057

したがって増加分の便益費用比率は $\frac{2,057}{982}=2.09$ である。

2. プロジェクト・ライフは 100 年, 割引率は 2.5% である。

3. Krutilla & Eckstein, *op. cit.*, p. 188.

経済企画庁, 前掲書, 25 ページより。

計画 I と計画 II を比較するさい, 増加分の便益費用比率が目安とされる。すなわち表 9 にあるように, ②-①=3493-2511=982 (千ドル), ④-③=4734-2677=2057 (千ドル) としたうえで増分の比率 $2057/982=2.09$ を求め, これが大きいほど計画 II は I より有利とされる。これをさらに異なった利率で計算し, 他の計画 (アラバマ電力会社) のケースと比較するといった作業を次々に行なっていくわけである。ここでは, 両者の効率だけからみて, アラバマ電力会社の案が採用されることになった, という結論だけを紹介しておきたい。

要するに, できるだけ少ないコストで, できるだけ大きな便益 (産出) をという, それ自体きわめて当然な予算の有効利用を追求するのが PPBS 方式であり, この視点が日本の官僚・族議員主導型公共事業を批判するうえで重要な意味をもっていることを指摘したいわけである。その一例を岐阜県にかかわる徳山ダムと長良川河口堰のケースでみよう。後者はムダのおそれの

ある一例である。

① 長良川河口堰

いずれのダムも、高度経済成長期に、まだ工業用水が大変不足すると想定されていた時期に計画され、その後諸事情で今日に至っても完成をみていないものである。徳山ダムの場合は2500億円をかけての都市用水と電力の多目的ダムである。長良川河口堰は1500億円をかけ1987年着工、95年完成予定の治水、利水用の堰（ダム）である。問題は、以後の経済社会情勢の大変化の中で、いずれの水需要も必要ないのではないか、というほどの新たな状況が生じたことにある³⁴⁾。したがって少なくとも1975（昭和50）年以後は、たとえば利水のためには、二つともではなく徳山ダムと河口堰のいずれが必要か、と問うことが可能であったであろう。費用便益分析も適用しえたはずである。しかし利水面では、仮に二つとも不要となればどうなるだろうか。不要であっても官僚制とダム業界はメンツと利権にかけて遂行するにちがいない。いま全国の問題となっている長良川河口堰のケースは、利水目的については不要なことがはっきりしており、治水についても多くの疑問が出されている。したがって多大な労力、資金を費して使い道のないダムを建設している感が強い。膨大なムダとなる恐れが強い。しかもこのケースは、かつての利水、治水目的をとり越えて90年代の今日、環境問題、ふるさと保全という新たな段階（新たな「有用度」の段階）に入っているのである。費用便益論からみても根本的な問題をはらんでいるといわねばならない³⁵⁾。

② 木曾川河口付近の干拓事業

「事業の遅延」に分類されている農水省によるこの事業は、干拓自体がすでに1974（昭和49）年に終わっているにもかかわらず、更地のままになっており、いまだに有効に利用されていないケースである。すなわちこの事業は370haもの名古屋市近郊の公共干拓地が、農水省による農地利用目的の干

拓地であるため、住宅などの都市的土地利用に適した土地でありながら、いまだに農地としての利用しか考慮されず更地のままに放置されているケースである。利用の遅れによって巨額の金利負担が発生することももちろん、このままではあてのない農地としてしか利用されないきわめて不合理な事態だということである³⁶⁾。

むすび

PPBSは今日の日本財政にとって、大いに再評価の意義がある。しかしそれは、余りに多くの代替案や過度なまでの数式数値の列挙によってでなく、硬直化し、またムダが多くなりがちなる予算分野打開のための基本的考え方、効率的な実現手法の点においてである。またPPBSの主内容をなす費用便益分析においては、GNP主義に立つ金銭的便益よりも、NNW（国民生活指標）主義に立つ「有効（用）度」の方がより大きな意義をもつようになっていることも重要である。

ただし以前から指摘されているように、PPBSはまかりまちがえば機能主義に陥って、民主主義の支柱である議会制度を形骸化しかねないものであることについては、たえず注意しておかねばならない³⁷⁾。生産優先、大企業第一主義に立ち、審議会行政推進方式で臨海部大開発を推し進めている東京都政の姿はその一例であろう。こうした生産・大資本至上主義を排した方向でのPPBS方式なら、今日の日本財政にとって有効たりうる面が少なくないであろう。

〔注〕

- 1) 『日本経済新聞』1990年9月1日。
- 2) こうした諸点については以前に検討した。拙稿「危機論の基本視点」（『現代と思想』第24号、1976年6月）、同「先進民主主義と国家独占資本主義」（『経済』1978年5月号）など。その中で、経済、財政において組織化、計画化が重大化したことを強調しておいた。

- 3) 和田八束・鶴川多加志編『現代の財政』（世界書院，1990年），86—87 ページ。
- 4) 和田・鶴川編，同上書，88—90 ページ。
- 5) 恵羅嘉男『PPBSの話』（日本経済新聞社，昭和43年），9 ページ。
- 6) 和田・鶴川編，前掲書，90 ページ。
- 7) PPBS 研究の紹介，調査については経済企画庁がいち早く大冊のものを出版していた。同庁経済研究所システム分析調査室『費用・便益分析の研究事例』（昭和44年3月），同『PPBS 研修・調査報告書 No.1』（昭和44年4月），同『PPBS 研修・調査報告書 No.2』（昭和44年5月）。なお我が国で最も詳細な研究書は宮川公男『PPBS の原理と分析』（有斐閣，昭和44年）である。財政学テキストとしては，佐藤進『財政学入門』（同文館，昭和56年）にていねいに解説されている。
- 8) 以上の事例は，恵羅，前掲書，10—13 ページより。
- 9) チャールズ L. シュルツ（大川政三・加藤隆司訳）『PPBS と予算の意志決定』（日本経営出版社，1971年），19—20 ページ。
- 10) シュルツ，同上書，30 ページ。
- 11) 宮川，前掲書，78 ページ。なお「費用」，「便益」，「有効度」などについても本書では詳しく解説されている。
- 12) シュルツ，前掲書，46 ページ。
- 13) シュルツ，同上書，45 ページ。
- 14) 「経済と政治の矛盾」は，島恭彦氏が財政学方法論のキーワードとして提示されたものである（同氏『財政学概論』岩波書店，昭和38年）。私自身もこれについて検討させていただいたことがある。拙稿「国家形態でのブルジョア社会の総括と財政学」（『岐阜経済大学論集』第7巻第2号，昭和48年9月）。
- 15) 予算決定が経済的要因を主因にして決定されるか，政治的要因を主因として決定されるかという問題は，長期歴史的に傾向としてみるか，短期の年々をとってみるかのちがいを考えただけでも，容易には決めがたいことがわかる。『予算編成の政治学』の著者 A. ウイルダフスキー（小島昭訳，勁草書房，1972年，力点は引用者）は，「予算を政治的な問題として取り扱わなければならない」（7 ページ）という見地から，「予算編成は，沿革的な基礎から出発して，公正な配分という承認された観念に導かれる漸变的な過程である」（84 ページ）と結論している。「小さな政府」論の立場から「大きな政府」の「ケインズ主義的財政」を批判するキャナンなどの批判も，マスメディア下の予算決定の（政治的）「不合理性」を根拠としたものであった。こうした見地からは，PPBS の費用便益分析は受け入れがたいものになろう。
- 16) H. H. ヒンリックス，G. M. テイラー編（加藤芳太郎他訳）『予算と経費分析』（東大出版会，1974年）。以下，本文中のピーナッツプログラムの研究事例は，同

書、138—149 ページからの紹介である。

- 17) 祖田修『コメを考える』（岩波書店、1989年）、98 ページより。
- 18) 持田恵三『日本の米』（筑摩書房、1990年）、246 ページ。
- 19) 祖田、前掲書、89 ページ。
- 20) 祖田、同上書、120 ページ。
- 21) 同上。
- 22) 以上詳しくは、持田、前掲書、182—185 ページ。飯沼二郎『日本農業の再発見』（日本放送協会、昭和50年）、212—219 ページ参照。
- 23) 金本良嗣「政府支出の無駄・非効率、行財政システムの改善を」（『日本経済新聞』論説、1990年12月27日）。
- 24) 農村問題研究会議『市町村農政として何ができるか』（時潮社、昭和57年）、132 ページ。
- 25) 経済企画庁総合計画局編『社会資本整備の新たな展開』（大蔵省印刷局、昭和62年）、49 ページ。
- 26) 生活基盤型公共投資のこの範囲の設定は、『日本経済新聞』（1990年11月29日）より。
- 27) 以上数値は『日本経済新聞』（1990年8月5日）より。
- 28) 「各省庁や省庁内の各局、そしてこれに関係する政治家、建設業者にとって予算シェアはほとんど国境と同じ重みを持っている」とは建設省のある幹部の言である（『日本経済新聞』1990年8月2日）。念のために言えば、およそ「縄張り」、「面子（メンツ）」（足のひっぱり合い）の強さは、日本官僚制のみでなく、日本社会の負の特質の一つであることは周知のところである。PPBS は米合衆国軍部の効率的編成を目的として提案されたとのことなので、日本の軍部にそくして一言すれば、戦時中（第二次大戦）ですら、陸軍と海軍は遂に統一されず、時には対戦国である米国よりもやっかいな「敵」とみなされるほどであった。まことに、いま考えても目を覆う以外にない無惨ぶりであったが、政党間の対立一つをとっても、この無惨ぶりが今日の日本に無縁だと言えるだろうか。なお「縄ばり（権益争い）」は、多くの既得権限を当然に前提としている。政府各省庁の既得権限に限定して例をあげると、首都圏一極集中の弊害とそれ故の地方分権の強化がこれほど叫ばれているにもかかわらず、（中央）政府各省は「譲れるものはもう譲った」と省益減少をいやがっているし、自治省も「まとまった権限移譲はしばらくないだろう」として、本気で地方分権（分散）を実行するつもりのないことを告白している（『日本経済新聞』1991年1月16日）。
- 29) 「血の雨が降る」の一文は、『日本経済新聞』1990年8月2日より。
- 30) 正村公宏「社会資本整備、'90年代が最後の機会」（『エコノミスト』1990年6月

5日号)。

- 31) 中川幸次他『日本の改革』（日本経済新聞社，1990年），117—119ページ。
- 32) 太田弘子「生活関連公共投資実行計画，横割りの視点で」（『日本経済新聞』論説，1990年12月12日）。
- 33) 経済企画庁，前掲『費用・便益分析の研究事例』23—27ページ。
- 34) 拙稿「岐阜県市町村財政の変化と課題」（岐阜経済大学地域経済研究所『地域経済』第9集，1989年3月），同「水需要の変化と長良川河口堰問題」（同，第10集，1990年3月）などで触れた。
- 35) 長良川河口堰建設の問題点を費用便益の視点から批判した新聞論説に宮本憲一「長良川治水のため堰以外の方法を探れ」（『読売新聞』1990年12月28日）がある。
- 36) 金本，前掲論説より。
- 37) 前注15)『予算編成の政治学』の訳者，小島昭氏の指摘「計画別予算やPPBSなどが，好むと好まざるとにかかわらず，意志決定の集権化あるいはテクノクラートの支配をもたらす可能性を内在しているのに対し，彼（ウイルダフスキー）の理論は，分業にもとづいて役割を異にする分散的な多元社会の存在が前提となっている点で政治的多元主義への強い指向性がみられるのである。」（同書，284ページ）を参照。

（1991年4月上旬脱稿）